عامر مصباح

نظريات تحليل التكامل الدولي



ديوان المطبوعات الجامعية

تأليف الدكتور عامر مصباح

نظريات
تحليل التكامل الدولي



ديوان المطبوعات الجامعية

الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر

قم النشر: 4.05.4930
رقم ر.د.م.ك (ISBN): 978.9961.0.1116.4
رقم الإيداع القانوني:4756/ 2007

الإهداء

إلى أخي محمد وزوجته وأبنائه أهدي
هذا الكتاب

فهرس المحتويات

المقدمة

اتجهت العلاقات الدولية في مرحلة ما بعد فشل نظرية تـوازن القـوى واندلاع الحرب العالمية الأولى نحو نمط جديد من التنظيم الدولي القـائم علـى تفعيل العلاقات البينية، وإيجاد القواسم المشتركة التي تلتقي عليهـا الوحـدات السياسية بهدف إشباع حاجات مواطنيها وتأمين مصالحها الحيوية، وهذا مـا اصطلح عليه علماء العلاقات الدولية بالتكامل الدولي.

لكن ظاهرة التكامل الدولي لم تجذب انتباه علماء العلاقات الدولية حتى قبيل الحرب العالمية الثانية و لم تعرف رواجا كبيرا في الأوساط الأكاديمية إلا بعد الحرب العالمية الثانية في فترة الخمسينيات والستينيات من القـرن العـشرين. وكانت انعكاسا لفشل الدولة القومية في تأمين مصالحها الحيوية، وتأكد لـدى السياسيين والأكاديميين أن لا سبيل إلى استمرار الـسلم الـدولي، ورفاهيـة الشعوب إلا عن طريق بناء أسس جديدة للعلاقات الدولية تقوم على أولويـة المصالح الاقتصادية على الاعتبارات الأمنية والسياسية، على اعتبار أن قضايا هذه الأخيرة تشهد خلافا حادا بين الدول القومية.

ونتيجة لتطور العلاقات الدولية من العلاقات بين الوحدات القوميـة إلى نمط ما بين الوحدات فوق قومية، أصبحت نظرية التكامل على درجة كبيرة من الأهمية، خاصة فيما يتعلق بإقامة علاقات السلم الـدولي وتحقيـق الرفاهيـة، وإشباع الحاجات. وتناول نظريات التكامل الدولي يجري في سياق تحليل واقع العلاقات الدولية، وتحليل الخبرة الدولية في مناطق معينة في معالجة قضايا الـتي تجاوزت الدولة القومية منفردة، كقضايا الاقتصاد والأمن، والسياسة والاجتماع والتكنولوجيا. ويزيد دراسة نظريات التكامل أهمية نجاح العديد مـن تجـارب التكامل في العالم المعاصر وأصبح النمط الأكثر شيوعا في النظام الدولي، مثـل

استمرار التحالف الأطلسي في تطوير الاقتصاد، والحفاظ على الأمن، وتطور واستمرار التجربة الأوربية والمنافع التي جنتها دول المنطقة من التكامل، وذلك منذ تأسيس منظمة الفحم والفولاذ الأوربية في عام 1952 إلى إقرار الاتحاد الأوربي في عام 1994.

من ناحية أخرى، دراسة التكامل بالنسبة لنا في كلية العلوم السياسية تكتسي طابعا خاصا وأهمية قصوى، وذلك على اعتبار أن تجارب التكامل في المنطقة العربية والإسلامية قد أثبتت فشلها، إذا استثنينا التجربة الوحيدة وهي منظمة دول جنوب شرق آسيا التي معظم أعضائها دول إسلامية. فإذا تمعنا في المنطقة العربية على وجه التحديد، نجد وحدات النظام الإقليمي لم تستطع لحد الآن تجاوز الخطوات الأولى للتكامل، بالإضافة إلى أنها عاشت لفترة طويلة في دوامة الخلافات السياسية بسبب عبء الأزمات الدولية، والصراع العربي الإسرائيلي، والحروب المتلاحقة التي كانت المنطقة مسرحا لها. وكل المبادرات التكاملية فشلت وفي بعض الأحيان ولدت ميتة. وفي مقدمة هذه المبادرات الجامعة العربية وانتهاءً بمشروع الشرق الأوسط الذي رافق زخم عمليات السلام في الشرق الأوسط في فترة التسعينيات من القرن العشرين.

لكن من الناحية الموضوعية، نجد أن أحد الأسباب الرئيسية لتخلف التكامل في المنطقة العربية، هو الأزمات الدولية التي يلعب فيها الطرف الخارجي الدور الأساس، والأسوأ من ذلك أنه يمسك بيده جميع خيوط اللعبة. وأكبر هذه الأزمات هي الصراع العربي-الإسرائيلي والحرب الإيرانية-العراقية، وحرب الخليج الثانية والثالثة، واحتلال البلاد عربية (فلسطين، الجولان، جنوب لبنان، العراق)، وبقايا تصفية الاستعمار في المغرب العربي (مشكلة الصحراء الغربية).

لكن في مقابل ذلك، هناك مشاكل ذاتية نابعة من داخل المنطقة، وعلى رأس هذه المشاكل المعيقة للتكامل الإقليمي الدولي في منطقتنا، الدولة القومية نفسها التي ترتبت عن خروج الاستعمار، والنخب التي تولت قيادة الدولة القومية في هذه المرحلة، بحيث أن نظام الدولة القومية – نتيجة لضعفه- مارس

أقسى أشكال الحكم للحفاظ على بقاء الدولة، مما زاد من انكفاء النخب الحاكمة على مفاهيم السيادة الصارمة. وقد ترتب عن هذه المشكل، مشكل بنيوي آخر يتعلق بطريقة الحكم أو ما يسمى بأزمة غياب الحكم الرشيد. فالمنطقة العربية كلها عاشت نمطا من الحكم المستبد، وانتهاك حقوق الإنسان، وسيطرة نخبة معينة على السلطة لفترة تتجاوز عقدا أو عقدين من الزمن. فلا وجود لمعنى الانتخابات الحرة أو التداول على السلطة أو الرقابة الدستورية على أعمال الحكومة في الوطن العربي، وبالتالي اختزلت كل خيارات المواطن في المنطقة في إرادة النخبة. وهذه الشروط الغائبة هي البيئة المناسبة لميلاد التكامل وتطوره.

انطلاقا من هذه الاعتبارات الإقليمية التي نشعر بها ونعانيها باستمرار، تنبثق أهمية دراسة التكامل الدولي، وبحث مختلف نظريات وتجارب الأمم في هذا المجال. وعلى عكس نظريات تحليل العلاقات الدولية، فإن الكتابات في مجال نظريات التكامل الدولي قليلة، خاصة في المكتبة العربية والجزائرية على وجه التحديد. وهو الدافع الآخر المحفز على تأليف هذا الكتاب. فالهدف منه جعل طلبة العلاقات الدولية في صورة واضحة نحو نظريات التكامل الدولي، وتوفير أرضية مناسبة للبحث في الموضوع، خاصة التكامل في المنطقة التي ننتمي إليها. إذ نجد الوحدات السياسية العربية لازالت تتعامل مع المشاكل وقضايا التنمية والتعاون من منظور الدولة القومية المتزمت. في حين نجد مناطق أخرى في نفس سن دولنا خطت مراحل كثيرة، وأصبحت في مراحل متقدمة من الاندماج والتعاون الاقتصادي والتطوير.

وفي هذا السياق، لابد من الإدراك أن التكامل الدولي لم يعد اختيارا وإنما أصبح ضرورة وحركة حتمية، بسبب عجز الدولة القومية عن توفير حاجات مواطنيها أو حتى عاجزة حتى عن حماية نفسها. ولا نقول التكامل في المنطقة ينمو وإنما نقول أنه متخلف، لأن العلاقات الدولية المعاصرة متجهة نحو التكامل العالمي وليس التكامل الجهوي. والوحدات غير المرنة على الخبرة التكاملية

الجهوية لا تستطيع الانخراط في التكامل المعولم، لأنه يصبح بمثابة انتحار أو على الأقل مغامرة، بسبب أنه يعمق علاقات التبعية بدلا من علاقات التعاون والاعتماد المتبادل، وعلاقات اختلال الأرباح بدلا من تناظرها.

ولذلك الخطوة الأولى نحو تكامل المنطقة، تطوير البحوث والدراسات حول التجارب السابقة، وتحديد الأدوات الأكثر مناسبة لمنطقتنا في ظل المعطيات السوسيوثقافية والسوسيوسياسية. إنها الانطلاقة العقلانية الرشيدة الغرضية لربح لعبة التكامل مع الأطراف الأخرى. وبالرغم من أنها تبدو في الظاهر مخالفة لبداية التجربة الأوربية وغيرها، إلا أنه ليس من الضروري ولا العقلانية الرشيدة إعادة نفس التجربة، بل إن السلوك العقلاني يقضي بالانطلاق من حيث انتهي الآخرين، في إطار مفاهيم التراكمية، والتعلم، وتماثل السلوك الإنساني.

باختصار، إنجاز هذا البحث يصب في مثل هذه الاعتبارات، بالإضافة إلى الاعتبارات الأكاديمية.

28 رمضان 1426هـ
الموافق لـ 31 أكتوبر 2005م.

جذور نظرية التكامل

كما هو شأن العديد من نظريات العلاقات الدولية المعاصـــرة، نظريـــة التكامل هي طريقة جديدة وواضحة نسبيا للبحث في مشكل قديم، والمتمثل في ظهور دولتان أو أكثر ترغبان في تشكيل دولة جديدة وكبيرة. وهـــي ظـــاهرة نالت لفترة طويلة اهتمام كل من الطلبة والمختصين في خفايا عالم الـــسياسة. وبالرغم من أن معظم محاولات التنظير في التكامل فوق قومي هي حديثة إلا أنه سوف يكون مضللا القول بأن نظرية التكامل انبثقت كاملة الشكل من العلوم السياسية المعاصرة. في الواقع، الخلاف يحيط البحث في شكل المنظمة المتجاوزة للدولة القومية، وهو تقريبا قديم قدم النظام الدولي نفسه.

فقد كانت نظرية التكامل مثيرة للخلاف بسبب أولا، هناك اتفاق قليل حول كيفية تحديد المتغير التابع (التكامل) أو حول ما إذا هو عملية أو شـــرط. وهل التكامل مثل السيادة القانونية كل لا يتجزأ؟ هل بإمكان جماعة من الدول أن تصبح مندمجة في إطار تجمع إقليمي بدون فقدان هويتـــها؟ بالإضـــافة إلى مشاكل التعريفات والمشاكل المنهجية التي تضيف صعوبة أخرى في التعامل مع إطار النظرية.

النظرة السريعة حول تعريفات التكامل تشير إلى أن سبب التساؤل لماذا التكامل الجهوي كان موضوعا مثيرا للجدل بشكل كبير؟ هو العنصر القـــانوني القوي الذي كان حاضرا في معظم المحاولات المختلفة (إن لم يكن في كلـــها) لتفسير، وشرح، والتنبؤ بالتكامل الجهوي. فأحد الآبـــاء المؤســـسين لنظريـــة التكامل الحديثة وهو كارل دويتش Karl Deutsch الذي يرى أن التكامل هو تحقيق، داخل المنطقة "لمعـــنى الجماعـــة Sense Community" وللمؤســـسات والتطبيقات القوية كفاية والانتشار كفاية لضمان ولفترة طويلـــة التوقعـــات

الموثوقة من التغيير السلمي بين شعوبها. ولذلك التأكيد على التغيير السلمي أو إعادة توجيه الاتجاهات ينعكس في طرق مختلفة بواسطة رواد آخرين لنظرية التكامل. فأرنست هاس Ernst Haas الذي حدد التكامل 'كميل نحو الإنشاء الطوعي للوحدات السياسية الكبيرة، كل واحدة واعية بتجنب استخدام القوة في العلاقة بين الوحدات المشاركة والجماعات'. أما بالنسبة لجوزيف ناي Josrph Nye فقد ذهب بعيدا في تحديد معنى التكامل عندما أكد على أن المنظمات السياسية الجهوية تقوم بمساهمات محتشمة في خلق جزر من السلم في النظام الدولي.

كما سبق ذكره، ينظر إلى التكامل الجهوي كأداة لتعزيز التعاون السلمي وتقليص النزاعات بين الدول في المناطق المختلفة من العالم. لكن، النية الكلية الجديرة بالثناء تجعل في بعض الأحيان المنظرين يحاولون أخذ أنفسهم بجدية كبيرة وليصبحوا غاضبين عندما يفشل رجال الدولة في التمسك بالمنطق الثمين للتكامل. هذا الانشغال بالعلاقات السلمية هو متأصل في نظرية التكامل طالما أن حججها المدوية متأتية من الفدرالية والمشاريع طويلة المدى المعززة للسلام العالمي الدائم. ففكرة أن السلم لا يضمن إلا بواسطة وجود دول ضمن إمبراطورية واحدة أو فدرالية، طرحت باستمرار -بعد نشوب نزاع أوربي كبير وذلك منذ أوائل القرن السابع عشر- من قبل كتاب مختلفين من أمثال أبي دي سي بيار وهارولد لاسكي Abbé de St Pierre and Harold Laski.

ولسوء الحظ، معظم المشاريع من هذا النوع حملت توافقا قليلا مع الحقائق التاريخية للتكامل، لأن خطط الفدرالية الكونية أو الإقليمية كانت نفسها رد فعل عن الجهود القسرية واللاسلمية والتي كانت متميزة بولادة الدول والإمبراطوريات في الماضي. فكما أشار بيشالا Puchala (1974)، أن حجم الحالات التاريخية المتعلقة "بالتوحيد الوطني National Unification" اشتهرت في أغلب الأحوال ودرست كحالات دمج بواسطة الإمبريالية وليس كنماذج تكامل إقليمي سلمي.

وإلى غاية فترة إعادة البناء ما بعد الحرب العالمية الثانية لم يبدأ التقارب بين نظرية التكامل والتطبيق السياسي. فمعظم مشاريع التكامل الجهوي بعد عام 1945 أنتجت جماعات سياسية التي وبخت سيادة الدولة وهيمنتها على النزاع في النظام الدولي وأرادت تعويض الدولة القومية بإعادة التنظيم الاجتماعي والسياسي الأساسي وكلاهما تحت ووراء الحدود الوطنية. فقد رأى نورمان أنجل Norman Angell أنه نتيجة لزيادة الاعتماد المتبادل مع مطلع عام 1909 بين الدول الأوربية أصبح النزاع غير مرغوب فيه وغير مربح بالمفهوم المادي. ويرى ليونارد وولف في منتصف الحرب العالمية الأولى أن الاعتماد المتبادل الكامل اليوم هو مجرد خيال قانوني، وإذا أردنا أن نجعله حقيقة يجب علينا تدمير الشكل الدولي للمجتمع الذي نمى في نهاية القرن التاسع عشر والعودة إلى العزلة الوطنية في العصر السابق.

لكن لم يجد هؤلاء الذين يدافعون عن فكرة الحكومة الدولية تأييدا في فترة ما بعد مؤتمر فرساي في عام 1919 بسبب تنامي القومية وأصبحت في أوج قوتها.[1]

---

(1) Michael Hodges, «Integration Theory,» in _Approaches an Theory In International Relations_, ed. Trevor Taylor (London: Lowgman Group Limited, 1978), pp. 237-39.

تعريف التكامل

عرّف كارل دويتش التكامل بأنه: "إنجاز داخل الإقليم للمؤسسات وتطبيقات قوية بشكل كاف وواسعة الانتشار بشكل كاف لضمان الاستمرار لوقت طويل، اعتمادا على توقعات التغيير السلمي بين مجتمعات الإقليم"

ويعرّفه أميتاي ايتزيوني بأن: " التكامل هو قدرة الوحدة أو النظام لتحقيق ذاته في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية".[1]

وعرّف هاس التكامل بأنه: "العملية التي بواسطتها يقتنع الفاعلون السياسيون في العديد من الأوضاع الوطنية المتميزة بتغيير ولاءاتهم، وتوقعاتهم ونشاطاتهم السياسية نحو مركز جديد وكبير".[2]

وهناك من يرى أن هناك إرباك كبير بين الباحثين في استخدام مصطلح "التكامل"، فبعض الباحثين يعرّفه كعملية، وآخرون كحالة نهائية "حالة وجود التكامل". وما زال البعض الآخر يجمع بينهما من الناحية العملية، إذ غالبا ما يستخدم الباحثون كلمة التبادل البيني Interchangeably، أين القارئ يمكن أن يجد صعوبة في معرفة زمن وجوده. وهناك تعريف آخر يحدده في عملية أو حالة من "الأجزاء المشكلة داخل الكل Forming Parts Into a Whole". لكن ماذا يعني الكل؟ وفي أي الوحدات يجب أن نقيس عملية التشكيل؟ ويركز من جهته غالتينغ Galting على خلق فواعل جدد. أما دويتش Deutsch فيركز على الأمن الجماعي في تحديد معنى التكامل أما بالنسبة لهاس Haas فإنه يرى التكامل هو "عملية خلق الجماعات السياسية المعرّفة في مصطلحات مؤسسية وموقفية" لكن "تهتم دراسة التكامل الإقليمي بكيف ولماذا تتنازل الدول عن السيادة،

---

(1) Reginald J. Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, 2 ed. (London: George Allen & Unwin Ltd Ruskin House, 1975), p. 10.

(2) Ibid. p. 22.

وكيف ولماذا يجمعون الاندماج والطوعية والامتزاج مع جيرانهم، وبالتالي يفقدون السيادة واقعيا بينما يبدعون تقنيات جديدة لحل التراع بينهم. التعاون الجهوي، والمنظمة، والأنظمة، والأنظمة الفرعية يمكن أن تساعد في تفسير مراحل طريقها، لكن لا يجب عليهم أن يركبوا مع الحالة الناتجة".

وبعض الباحثين اهتم بمقارنة تحقق الجهويات أين الجهة لها مستوى عال من التكامل تتجنب التحديدات في مصطلحات عملية أو الحالة النهائية، وذلك بإضافة تعريف ثالث، مضمونه أن التكامل هو "أي مستوى مرافق للتحقق تجريبيا بواسطة اختبارات خاصة".[1]

وهناك من يعرّف التكامل بأنه: "العملية التي تتضمن تحول الولاءات والنشاطات السياسية لقوى سياسية في دول متعددة ومختلفة نحو مركز جديد تكون لمؤسساته صلاحيات تتجاوز صلاحيات الدول القومية القائمة ... وإذا فهمنا الوضع الحالي على أنه سلسلة من التفاعلات والتمازجات بين عدد من البيئات الوطنية من خلال المشاركة في المنظمات الدولية فإن على التكامل أن يحدد العملية التي يتم من خلالها زيادة هذا التفاعل بهدف المساعدة على تلاشي الحدود بين المنظمات الدولية والبيئات الوطنية".

ويرى اميتاي اتزيوني في مناسبة أخرى، أن المجتمع يعتبر متكاملا إذا كان هذا المجتمع "يملك سيطرة فعالة في استخدام أدوات العنف أو الإكراه، حيث يكون لهذا المجتمع مركزا لاتخاذ القرار يقوم بدور توزيع 'الثواب والعقاب' داخل المجتمع ويمثل البؤرة الرئيسية لتحديد الهوية السياسية للشعب".

واستنادا إلى تعريف هاس للتكامل عرّف ليون ليندبرغ في دراسة له عن السوق الأوربية المشتركة التكامل بأنه: "

---

(1) Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, (International Interdependence and Integration). In *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, ed. Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, 2d. ed (New York: Mac Millan Publishing Company, 1993), pp. 384-387.

1 ـ العملية التي تجد الدول نفسها راغبة أو عاجزة عن إدارة شؤونها الخارجية أو شؤونها الداخلية الرئيسية باستقلالية عن بعضها البعض، وتسعى بدلا من ذلك لاتخاذ قرارات مشتركة في هذه الشؤون أو تفوّض أمرها فيها لمؤسسة جديدة .

2- أو هي العملية التي تقتنع من خلالها مجموعة من المجتمعات السياسية بتحويل نشاطاتها السياسية إلى مركز جديد".

ويعرّفه كارل دويتش في مناسبة أخرى بأنه تلك الحالة التي "تمتلك فيها جماعة معينة تعيش في منطقة معينة شعورا كافيا بالجماعية وتماثلا في مؤسساتها الاجتماعية وسلوكها الاجتماعي إلى درجة أن تتمكن فيها هذه الجماعة من التطور بشكل سلمي".

ويعرّف فيليب جاكوب التكامل السياسي بأنه: "يتضمن بشكل عام إحساسا بالجماعية بين أفراد الشعب في كيان سياسي واحد، وهو ما يعني وجود روابط مشتركة بين الأفراد تجعلهم يشعرون بذاتية خاصة بهم".

ويعّرف جون غالتنك التكامل بأنه: "العملية التي يشكل فيها طرفان أو أكثر طرفا واحدا ... وعندما تنتهي عملية التشكيل نكون أمام حالة تكامل وبالمقابل إذا انقسم طرف إلى طرفين أو أكثر فإننا عند انتهاء حالة الانقسام نكون أمام حالة تفكك أو انحلال".[1]

ويمكن أن نعرّف التكامل من جهتنا بأنه الحالة الناتجة عن التحول من علاقات القوة إلى علاقات السلم بين فواعل النظام الدولي عبر تنشيط الروابط الاقتصادية والوظائف الفنية والتعاون التقني وصولا إلى حالة من التوحد السياسي.

---

(1) جيمس دورتي وروبرت بالستغراف، **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية**، تر. وليد عبد الحي (بيروت: كاظمة للنشر والتوزيع والمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1985)، ص ص. 271-72.

ظاهرة التكامل

جذبت حركة التكامل التي ظهرت في أوربا منذ أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، انتباه علماء السياسة والاجتماع والاقتصاد والقانون وكذلك رجال السياسة، ليس في أوربا فحسب وإنما في مناطق أخرى من العالم التي يمكن أن تطبق عليها التجربة الأوربية. وكان نتيجة ذلك انبثاق فكر حاول أن يشرح ويحلل كل مرحلة من العملية الأوربية، وقدم مجموعة من التفسيرات حول أسباب التكامل وسبب التغيرات السريعة الجارية في العلاقات الدولية وفي معاني ومضامين المفاهيم القديمة كمفهوم الدولة والسيادة والجغرافيا والقوة.

وقد تقاطع الباحثون والعلماء في حقل العلاقات الدولية في فكرة واحدة وهي وجود مصلحة موحدة بين فواعل العلاقات الدولية في تطوير السياسة الدولية بالانتقال من المصالح التقليدية والدبلوماسية للدول القومية إلى تحقيق المصالح الأولية للجماعة الدولية. هذه العملية الجديدة هي التي يطلق عليها اسم "التكامل الدولي INTERNATIONAL INTEGRATION ". وقد كانت مظاهر الاهتمام بموضوع التكامل الدولي متجسدة في عدد من الصيغ. فبعد الحرب العالمية الثانية مباشرة كان اهتمام الباحثين منصبا حول شروط السلم، والدور المحتمل للمنظمات الدولية في الحفاظ على السلم الدولي، وهدف رجال الدولة في الأمم المتحدة وأوربا كان الرغبة في تجنب أي عودة إلى أجواء مؤدية إلى الحرب. وقد عزز هذا الدافع في السنوات الخمسة التي أعقبت الحرب بواسطة الدعوة إلى التماسك وتقوية الكتلة الغربية وتنامي دعم الولايات المتحدة لهذه الغاية. فقد كان يعتقد الأوربيون والأميركيون، السياسيون والباحثون على حد سواء أن التكامل الأوربي هو مساهمة محتملة في تقوية الكتلة الغربية. وبهذه الطريقة كان الاهتمام الذي ظهر في البحث الأكاديمي بظاهرة

التكامل. ومن ذلك الحين أصبحت دراسة التكامل عموما والتكامل الجهوي على وجه التحديد أحد مظاهر البحث الأكاديمي من خلال معالجة العوامل المؤثرة في بقاء الوحدات، والتطور، والتحول الاجتماعي والنظم السياسية. وفي العموم، هذا البحث عادة ما يترافق مع كتابات بعض العلماء كبارسونز وإيستوم Parsons & Easton. أما كابلان Kaplan وآخرون فقد ركزوا انتباههم على النظام الدولي. واهتم آخرون من أمثال أبتر، وليفي، وبلاك، وأيسنتات وناتل Apter, Levy, Black, Eisenstadt and Nettl بأثر 'التنمية' على المجتمعات التقليدية ما قبل الصناعية من منظور مستجدات ظروف منتصف القرن العشرين. وهناك باحثون وعلماء آخرون من أمثال هاس، ليندبرغ، دوتش، بيكالا، توسكانو، إيتزيوني Haas, Lindberg, Deutsch, Puchala, Toscano, and Etzioni اهتموا بآثار التحول التكاملي الجهوي البنيوية والاقتصادية على المواطن والوحدات السياسية.

فهذا النوع من الدراسات كان محل جذب من قبل الباحثين بسبب ظروف الحياة الدولية المعاصرة. إذ أصبحت قلة من المجتمعات التي تستطيع أن تبقى غير متأثرة بالثورة التكنولوجية الحاصلة في الدول الصناعية المتقدمة وتأثيرها على النقل والاتصالات، وعلى التوزيع العالمي للرخاء؛ وعلى القوة العسكرية، وبالتالي على السلطة السياسية. ولإشباع الحاجات الجديدة، لابد من أن تقبل الفواعل الدولية بالتحول، ولتحقيق قيم معينة لابد من تغيير الآخرين. وفي خضم ذلك يتم ببطء صياغة روابط اجتماعية جديدة، كما يتم التسليم بالمصادر الجديدة للسلطة. فالمجتمعات الصناعية المتقدمة مثلها مثل المجتمعات غير الصناعية عليها أن تواجه تحدي الحداثة. فقد رأت كل المجتمعات المتقدمة بعض علامات ثوران التغير التكنولوجي الكلي. ففي بريطانيا؛ أحد علامات التحول هي الانقسام في حزب العمال، فقد تخاصمت قياداته في السبعينيات من القرن العشرين حول أهمية التحول، ونفس الانقسام وقع في الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأميركية. وفي فرنسا، هناك أزمة ماي- جوان من عام

1968، عندما دعا الرئيس الفرنسي الأسبق شارل ديغول إلى ضرورة استيعاب أهمية الأحداث المعاصرة التي تجري في المجتمع ومن حوله، وذلك من جراء الحاجات الجديدة التي خلقتها الآلة والتطور التكنولوجي الهائل.

فأول ما ظهرت مؤشرات التحول في العلاقات البنيوية والوظيفية كانت في وجود اضطرابات على المستوى الوطني، والتحدي الجديد الذي بدأت تفرضه الحركات فوق قومية المناوئة للتطور النووي، والمناهضة للحرب، والتحديات السلبية التي تبدو أنها تنتج أعراض عدم الأمن الاستفزازية من جراء تطوير الأسلحة، وتنمية الاتصالات الجماهيرية الدولية. فقد عبرت هذه الحركات فوق قومية عن رغبتها في تحول السلوك الدولي وخلق قيم جديدة. وبالتالي أصبح التكامل الجهوي الدولي مهما وذو فعالية في الاستجابة لتحديات الحداثة.

فقد وضعت الجماعات الإنسانية والمجتمعات بعض الأهداف لنفسها عبر ابتكار بنى منظمية. وذلك تحت وطأة التحديات التي أصبحت تواجه الدول القومية المتقدمة في أوربا من جراء المشاكل الناشئة عن زيادة الاعتماد المتبادل، وعن الواجبات الجديدة غير المتكافئة تماما مع القدرة الجديدة. والسمة البارزة للعملية الضخمة هذه هو أنها أصبحت مفروضة على كل المستويات تقريبا، وعلى نمط النشاط الاقتصادي. فالصناعات الرئيسية الجديدة كالصناعة الفضائية، والقوة النووية، والالكترونيات تتطلب استثمارا ضخما في البحث والتطوير، وتحتاج إلى سياسات رشيدة لتقويتها تكون فوق مجال نشاط الدول القومية المستقلة. كما أن التطورات في النقل والاتصالات وتقنيات التسويق جعلت من الأسواق الوطنية أصغر بكثير من أن تستوعب الحجم الهائل من الإنتاج الواسع للبضائع. وفي ظل هذه الظروف تقترح التقنيات الجديدة في معالجة مشاكل العلاقات الدولية التجاوب الإيجابي مع عملية التكامل الجهوي.

ومع مرور الوقت أصبحت تنمية سياسة الجماعة الإقليمية لها الأولوية الكبرى في محادثات الجماعة الأوربية، وهي النموذج الأكثر تجسيدا لظاهرة التحول من المحلية إلى الإقليمية في العلاقات الدولية. وبالرغم من أن التركيز في

هذه المحادثات كان على الحاجات الاقتصادية؛ إلا أن مضامين الجدل السياسي حول الحدود الإقليمية الدولية والعلاقات المباشرة بين أعضاء المجموعة الإقليمية لم تكن غائبة. بالنسبة لبعض المنظرين، خاصة الفدراليين، فإن الإقليمية الوطنية المجزأة هي عملية ملازمة بشكل لا مفر منه للمركزية الإقليمية الدولية، مع الاحتفاظ بالحرية المحلية مقابل بيروقراطية ضئيلة.

بالطبع دراسة التغيرات التي تبدو محرضة على التحرك نحو الإقليمية المحلية والتكامل الدولي، هي خلفية أي تخصص في العلوم الاجتماعية. فالعلوم السياسية هي المجال المسيطر بسبب أن المبادرة والتحكم في التكامل يتطلب دعم الحكومات الوطنية بطريقة ما؛ والعامل السياسي هو حاسم في العملية التكاملية. لكن في معظم التحديدات لمجالات الدراسة، هناك اعتراف بأن خلق مؤسسات مركزية رسمية حكومية لا يستخدم كمؤشر فريد وكافي في العملية التكاملية الجارية. فاتحاد الدول الإفريقية لم يكن أبدا اتحادا عدا اسمه، منذ معاهدة تأسيسه المنعقدة بين غانا وغينيا ومالي في كوناكري عام 1960، ولم يخلق روابط عسكرية؛ واقتصادية، وإدارية أو سيكولوجية، بين الدول الثلاثة.

بالطبع التكامل هو عملية سياسية لكن كذلك هو تحول اجتماعي. فعملية التكامل التي كانت محل اهتمام المنظرين المحدثين، ووردت كأحد مضامين معاهدة روما، ما زالت هلامية، إلا أنه يمكن تحديدها في ذلك الإنجاز لمجموعة من الروابط السياسية داخل جماعة معينة في منطقة معينة: يتمثل هذا الإنجاز في مؤسسات مركزية، وسلطات صناعة قرار قوية؛ وطرق مراقبة تحديد القيم على المستوى الإقليمي وكذلك ميكانيزمات ملائمة لتشكيل الإجماع الكامل. وهذا يتوقف على متغير التكامل.[1]

(1) Ibid. p. 25.

الصعوبات المنهجية

كانت الدراسات التي أجريت من قبل العديد الباحثين بمثابة الأرضية الصلبة لنظرية التكامل الدولي فيما بعد. ومن ذلك أعمال كابلان ودوتش وهاس Kaplan, Deutsch, and Hass التي تناولت نماذج السلوك الدولي عبر التحليل المقارن. ففرضية كابلان هي حول العوامل التكاملية وغير التكاملية في النظم الدولية، وكانت دراسة هاس حول منظمة العمل الدولية؛ أما دراسات دوتش فكانت حول تدفق المعاملات التجارية كمؤشر للتماسك الدولي الكبير، يضاف إلى ذلك الدراسات التي أجريت حول سوق التكامل من قبل بعض الاقتصاديين كبلاس وستوفسكي Balassa and Scitovsky. كل هذه الدراسات تدور حول نظرية التكامل بالرغم من أنها لم تركز على تنمية الجماعة السياسية في كل مظاهرها. فالسياسة هي قلب عملية التكامل، وكل العناصر الأولية في المجتمع هي ضرورية؛ لكن الملاحظ هو أن الكثير من تقنيات العلوم الاجتماعية المنهجية استخدمت في الدراسة. ولذلك ليس من المفاجئ أن توضع في الحسبان بعض المشاكل المنهجية المتعلقة بالعلوم الاجتماعية عند دراسة ظاهرة التكامل الدولي. والمشكل الجوهري الذي يطرح في هذا السياق هو التساؤل حول تطبيق المنهج العلمي في دراسة السلوك الإنساني. ببساطة يمكن حصر الصعوبات المنهجية التي تواجه الباحث في العلوم الاجتماعية، في صعوبتين أساسيتين: **الأولى** تتمثل في المصطلحات. فبالرغم من أنه يمكن دراسة السلوك الإنساني بحيادية أخلاقية، لكنها لا تعني الحيادية الأخلاقية الحقيقية. ولذلك يجب أن يأخذ التفسير بعين الاعتبار عوامل معينة كالهيبة؛ والولاء، والدين، والشرعية؛ وتغير مضامين مثل هذه المصطلحات عبر الزمان والمكان ينتج أنماطا معينة من السلوك في الزمان والمكان. بالطبع مثل هذا التفسير المتعلق بتغير

المضامين الأخلاقية والعاطفية فيه بعض العيوب. ومع ذلك هناك مشكلة اصطلاحية جدية في العلوم الاجتماعية تكمن في محاولة تطوير لغة سوسيولوجية جديدة. إلا أن العملية بطيئة لأنها عملية متطورة وليس متحكم فيها.

المشكلة **الثانية** المنهجية العامة هي غياب الوضعية التجريبية، والتي تنتج عنها مشكلة التحيز. لأن التجربة تتطلب أساسا عزل المتغيرات لتحديد مدى تأثيرها. والإجابة في العلوم الاجتماعية تكمن في المنهج المقارن، الذي يملك نفس الخلفية المنطقية الموجودة في التجربة. إذ تتم المقارنة بين مجموعة من المتغيرات لمعرفة أوجه الاختلاف والاتفاق، وكذا العلاقات الضرورية بينها. فالصعوبة في العلوم الاجتماعية تكمن في أن هذا التحكم في المتغيرات هو مستحيل واقعيا، لذلك لابد من اختيار المتغيرات التي تخضع للمقارنة. لكن عند اختيار بعض المتغيرات وإهمال أخرى فإن الحكم يتكون في بداية المقارنة.

ومن ثم نظرية التكامل الدولي ليست بمنأى عن هذه الصعوبات المتعلقة بالمصطلحات والتحيز. عمليا، في السياسة الأوربية تدافع المفاهيم التكاملية يقوم على المصالح المتباينة. وعند تحليل هذه التطورات، نجد صعوبة مصطلحية Terminological difficulty حادة. فمصطلح "الجماعة السياسية" يستعمل كثيرا لمحاولة تعريف المتغير التابع (التكامل). ويستخدم للتعبير عن الاختلاف المفاهيمي الأساسي بين تكامل الدول الأوربية الستة ونماذج التعاون الجهوي الدولي الأخرى. لكن مصطلح "الجماعة السياسية Political Community " هو نفسه غامض. فالاستعمال العام له هنا هو أن مصطلح "الجماعة" يتضمن وجود بعض المصالح المشتركة وبعض المعاني الأولية للهوية والتبعية بين البشر.

ويعرّف كارل دويتش Karl Deutsch الجماعة السياسية بأنها: "جماعات معينة تتميز بوجود عملية اتصالات سياسية؛ وبعض الآلية التعزيزية، وبعض العادات الشعبية في الطاعة". وفي مقابل ذلك، عرّف التكامل بأنه: "إنجاز داخل الإقليم للمؤسسات وتطبيقات قوية بشكل كاف وواسعة الانتشار بشكل كاف لضمان الاستمرار لوقت طويل، اعتمادا على توقعات التغيير السلمي بين

مجتمعات الإقليم". فعندما يدرس التكامل كاستجابة للتحولات Transformation response كما قام بذلك دويتش فإنه يصبح مفهوم الجماعة السياسية كما حدده غير ملائم للتحليل. فالروابط بين كندا والولايات المتحدة لا توفر قاعدة للعمل. والتحولات تتضمن تحكم في بعض الأشكال الجديدة للمؤسسات المركزية، كالانتقال من حالة القرون الوسطى إلى الحالة الحديثة تتطلب تغير في الفاعل من الإقطاعي إلى الدولة القومية؛ وبالتالي الانتقال إلى ما بعد العصر الحديث يتطلب وجود وحدة سلوك جديدة. باختصار التحول يتطلب تغييرا في الحدود.

لذلك نجد في مقاربة إيتزيوني Etzioni كما سيأتي معنا أن 'الجماعة' و'التكامل' هما بمثابة الموضوع وحامله. على اعتبار أن 'الجماعة Community' هي وحدة اجتماعية لها كفاية ذاتية في الميكانيزمات التكاملية؛ بمعنى الاحتفاظ بوجودها وشكلها يكون بواسطة عملياتها الذاتية وليس اعتمادا على الأنساق الخارجية أو الوحدات العضوية. والتكامل هو قدرة الوحدة أو النظام لتحقيق ذاته في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية. من ناحية أخرى نجد مفهوما آخر وهو الجماعة السياسية Political Community، وهي الجماعة المولدة لثلاثة أنواع من التكامل: (أ) التحكم الفعلي في استخدام وسائل العنف (بالرغم من إمكانية تفويض بعض من الصلاحية للوحدات العضوية)؛ (ب) صناعة قرار مركزية قادرة على تحديد الموارد والمكافآت من خلال الجماعة؛ (ج) هوية سياسية موحدة مسيطر على الوعي السياسي لعدد كبير من المواطنين. أما بالنسبة لعملية تحقيق هذه الأنواع، فقد طرح إيتزيوني Etzioni مصطلح 'الوحدة Unification'. أما بالنسبة لهاس ولندبيرغ Hass & Lindberg ومن يقفون معهم يرون أن العملية هي 'التكامل'، وتحديد الهدف المشترك هو 'الجماعة السياسية' التي تستبعد فكرة وسائل العنف التي جاء بها ايتزيوني. ويكاد يكون اهتمام شائع بين هذه المجموعة من المفكرين بالمسألة الأوربية، والذين يرون أن احتكار وسائل العنف غير متصور.

من جهته أكد سيوتيز Siotis على أن الخاصية الأساسية للجماعة هي وجود روابط تضامنية معينة بين أعضائها -وهي خاصية مميزة لهم-، وشكل الجماعة المترتب عن ذلك، وعن الأعضاء المحيطين بالجماعة. ولم يجد هذا العنصر الجوهري الشائع الاستعمال مقياسا مناسبا للتمييز بين السوق الأوربية المشتركة وباقي المنظمات الجهوية الدولية الأخرى.

بالإضافة إلى التباين في المصطلحات المستعارة من الاستعمال العام لها في هذا المجال التخصصي، يجب إضافة العدد الضخم من المصطلحات الجديدة مثل وحدة النخبة، وحدة النائب، والقوة الموحدة Identitive power، والدولانية Internationalisation، والانتشار Spillover، والتغذية الرجعيةFeedback، وفوق قومية Supranational.

المشكلة العامة الثانية هي وجود التحيز في اختيار المتغيرات في الدراسة المقارنة، وبالطبع في نظرية التكامل. فقد اهتم دويتش بالتعايش السلمي بين الدول بدلا من التقارب التكاملي، لذلك اعتبر في تحليله المؤسسات ليست مهمة وإنما المهم هو نماذج الاتصال، والتعامل التجاري، والتجاوب المشترك، الذي يؤدي بالدول إلى الاستقرار السلمي للتراعات حول المصالح. فقد وجد أن التكامل يكون من خلال توسيع التجارة، وحركة الأشخاص، والتبادل الثقافي، والاستشارة السياسية، والاستهلاك الإعلامي، ودرجة التواصل بين الدول والتناغم الثقافي. في حين نجد لندبيرغ واتزيوني وهاس وجهوا اهتمامهم نحو التقارب التكاملي ومركزيته، خاصة المؤسسات التي أنشأتها المعاهدات الدولية في بروكسل، كمعاهدة روما.[1]

(1) Ibid. pp. 09-22.

مفهوم الاعتماد المتبادل

توطئة:

في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين ركز كل من كارل دويتش Karl W. Deutsch ومساعدوه وأرنست هاس Earnst W. Haas انتباههم على التكامل الإقليمي كمفهوم مناسب لتفسير العملية التي تحتل مكانة في العلاقات الدولية. فالتفكير حول تطور الاندماج الجهوي عبر السنوات، أدى بالباحثين الذهاب بعيدا عن الافتراضات الواقعية حول سلوك البشر والدول. ولا يمكن تفسير الحركة نحو الوحدة الأوربية كشكل جديد من التحالف فحسب، وإنما تعكس مبادئ قديمة لتوازن القوى. إنها تمثل الاستجابة للفرصة والتعبير عن الأمل كما تستجيب للتهديد والتعبير عن الخوف. بالنسبة للطلبة في العلاقات الدولية، التطورات الأوربية لا تبدو مساعدة لتحليل المعطيات الموجودة حول تهديد الحرب التي تفرض النزاع كمفتاح لفهم الحالة الإنسانية أو الدولية. على العكس من ذلك، سوف يكون هناك تقدم نحو التعاون أكثر من الحركة نحو النزاع الشديد أو عدم التعاون، وينظر إلى هذا التقدم كحالة لتعدد العوامل. وقد طوّرت البيانات التفصيلية في ظل شروط عملية التكامل الأوربي التي سوف تستمر، وتسرّع وتبطأ أو تعكس نفسها. الأكثر من ذلك، فقد تبلورت مفاهيم التكامل من خلال جهود الباحثين في فهم التكامل الجهوي في أوربا، والجهود في القسم الآخر المتعلق بالتكامل في مناطق أخرى من العالم كأميركا اللاتينية وإفريقيا.

من ناحية أخرى يميل تحليل عملية التكامل كذلك نحو اعتبار قاعدة أخرى اعتقادية في التحليل التقليدي وهي أن: الطلبة في عالم السياسة يجب أن لا يحددوا تركيزهم على الدولة-الأمة وتفاعلاتها وإنما على فواعل أخرى أكثر

1- الاعتماد المتبادل والتكامل:

المقارنة بين الاعتماد المتبادل والتكامل تجعلنا نعرّف التكامل بأنه أي مستوى مترافق بين الفاعلين، في أحد الأبعاد أو أخرى. عندئذ نكون قادرين ليس على الكلام فقط على النماذج المختلفة للتكامل مثل التكامل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ولكن مختلف مستويات التكامل.

يضع التعريف الأخير مصطلح "التكامل" على نفس المستوى التحليلي "كالاعتماد المتبادل" الذي يحدد كمزامل قريب لنظرية اتجاه العملية -Process Oriented Theory. فالاعتماد المتبادل يعرف ببساطة كحالة، بالاعتماد على نموذج النظام، إذ أن من الواضح أن يكون للاعتماد المتبادل نماذج مختلفة كما له مستويات مختلفة كذلك. كما بالنسبة للتكامل، يمكن أن تأخذ العلاقات مكانا في مختلف مجالات القضية Issue-Areas ويمكن أن تكون أكثر شدة أو أقل. ومن ثم فإن التكامل والاعتماد المتبادل كلاهما يحمل أساليب عالية التقسيم والتي تؤثر في طريقة التحليل المستخدمة للمصطلحات، وفي بعض الأحيان تكون هذه التأثيرات مضرة بوضوح المفاهيم.

ومن المهم التذكير في هذا الصدد أن الاعتماد المتبادل لا يلقي اعتبارا للمساواة بين الأطراف. لأن علاقات الاعتماد المتبادل تعتمد أكثر على خصائص مجالات القضية Issue-Areas واتجاهات ومصالح النخب، كما تعتمد على المستويات الكلية لقوة الدول. ولذلك يستخدم مصطلح "الاعتماد المتبادل لتضمين بعض درجات التأثير المتبادل، إنه أعلى من تحديد الباحث لشدة العلاقة الخاصة ودرجة تلاحمها[1] .

2- التكامل الاقتصادي والاعتماد المتبادل:

من المهم التوضيح في البداية أن لا التكامل الاقتصادي ولا الاعتماد المتبادل يقاسان بواسطة التبادلات الاقتصادية بين الوحدات التي هي محل اهتمام

(1) Ibid, P: 387-388.

التحليل. وحجم المبادلات في سياق نمو التجارة العالمية والإنتاج يمكن أن يعني حجما يسيرا، ويمكن أن يؤدي كذلك إلى تشوهات تفسيرية. الأكثر أهمية من ذلك هو أن حجم التبادلات ليس بالضرورة يشير إلى تمدد للوحدات المتأثرة بالأحداث الجارية في الخارج (الاعتماد المتبادل) أو التوسع إلى التبادلات الاقتصادية الجهوية التي هي موجودة (التكامل) إنه أكثر وضوحا في حكمنا حول تحديد أحد مظاهر الاعتماد المتبادل الاقتصادي عند أي نسبة، كشدة التبادلات الاقتصادية بين دولتين أو أكثر، وتكون مؤشرا على التطور الاقتصادي داخل هذه الدول. كما أشار إلى ذلك كوبر Cooper بأن هذه المقاربة تعني أن وجود دولتين في علاقات تجارية مشتركة سوف تبقى أقل درجة من الاعتماد المتبادل إذا لم تكن قيمة التجارة كثيفة في الثمن وفي مدخلات التطور داخل الدولتين. من ناحية أخرى، سوف يكون الاعتماد المتبادل بين دولتين عاليا إذا كانت مبادلتهما التجارية كبيرة الكثافة في التطورات الاقتصادية، حتى ولو كانت تجارتهما المشتركة في البداية في المستوى الأدنى.

هذا التحديد هو أقرب إلى المعنى البديهي للاعتماد المتبادل منه إلى المعنى المحدد في حجم المبادلات. الأكثر من ذلك، من الممكن استخدام تعريف التكامل الاقتصادي والانسجام في الاستخدام الاقتصادي. ولذلك في هذا المستوى، من التكامل والاعتماد يمكن أن ينظر إليها كمصطلحات مفاهيمية للمبادلات البينية Conceptually Interchangeable. إنهما يختلفان في أن التكامل غالبا يأخذ مكانا ضمن الإطار المفاهيمي المؤسساتي على عكس الاعتماد المتبادل.

وفي إطار تحديد مفهومي الاعتماد المتبادل والتكامل الدولي طوّر بالا بالاسا Bela Balassa نموذجا لضبط مؤشرات التكامل. فقد وضع بلاسا خمسة فئات مرتبة من "منطقة التجارة الحرة" في النهاية الدنيا للقائمة إلى التكامل الاقتصادي الكلي. كما تجدر الإشارة إلى أن هذه الفئات هي شكلية بدلا من هي سلوكية، ويتضح ذلك في الجدول التالي:

	عدم وجود رسم أو اقتطاعات	رسوم خارجية مشتركة	حرية تدفق العمالة	تطابق السياسات الاقتصادية	توحد السياسات والأنظمة الاقتصادية
1- منطقة التجارة الحرة	+				
2- الاتحاد الجمركي	+	+			
3- السوق المشتركة	+	+	+		
4- الاتحاد الاقتصادي	+	+	+	+	
5- التكامل الاقتصادي الكلي	+	+	+	+	+

هذا النموذج لا يقيس التوسع، وإنما يقيس التدفقات التجارية الحقيقية التي تتبع تأكيد التمايز الرسمي للسلوك، أو التوسع والكثافة المشتركة للتبادلات تزداد كنتيجة لذلك. ويمكن استخدام هذا النموذج في تفسير السياسات المتبعة من طرف الدول، أو على الأقل على المستوى الرسمي، لكن لا يشير إلى دلالية هذه السياسات في التكامل الاقتصادي أو مستويات التأثير للتكامل الاقتصادي. وينطبق هذا على مستوى التكامل العالمي كما ينطبق على مستوى التكامل الجهوي.

فهذا الشكل من الاعتماد المتبادل نشأ بواسطة التفاعل داخل الإطار الهيكلي المؤسس من قبل الأطراف المشاركة (منظمة دولية مثلا)، وله تفويض منها. ويوضح اعتماد الحكومات الأوربية على سياسة التبادلات المالية الأميركية ذلك في ظل نظام نسبة التبادل الثابت في أواخر الستينيات من القرن العشرين،

وكانت الولايات المتحدة الأميركية تعتمد على القرارات الأوربية في مواصلة تثبيت الدولار بدون طلب مبادلته بالذهب. والسؤال الأعمق حول الاعتماد المتبادل، والذي تدعو الحاجة إلى طرحه هو أي الفواعل في النظام هي أكثر رغبة في إحداث تغييرات في القوانين (كالقوانين في النظام النقدي) أو تخفيض مستوى المبادلات في النظام إلى حدها الأدنى؟ ففي إطار مفهوم الإرادية، ليس بالضرورة الفاعل الأقل اعتمادا هو الذي يكون أقل حساسية في إحداث تغييرات في المبادلات التي تأخذ مكانا داخل بنية المؤسسة، ولكن الذي سوف يتعرض لأقل خسارة من إنهاء أو تعديل حاد في العلاقة هو الذي يرغب في إحداث التغيير.[1]

---

(1) Ibid, pp: 389-391.

سياسة التكامل والاعتماد المتبادل

يعتبر علماء السياسة أن التكامل الاجتماعي والاقتصادي وعلاقتهما بالاعتماد المتبادل هما الأكثر اهتماما، في حين نجد آخرين يركزون انتباههم على تطور نظام صناعة القرار الجماعي عبر الزمن بين الدول أو ما سمّاه ناي Nye بـ "التكامل السياسي Policy Integration"، وهو البعد الذي يلغي المظاهر الأخرى للتكامل السياسي كبناء المؤسسات المشتركة أو تطوير مفهوم الجماعة، كما يركز على التوسع في السياسات التنسيقية بين الوحدة السياسية والأخرى. ومن ناحية أخرى نجد أن سياسة الاعتماد المتبادل تتعلق بتمدد القرارات المتخذة من طرف الفواعل في أحد أجزاء النظام والمتأثرة بقرارات سياسة للفواعل لأخرى في أي نظام آخر. ويمكن النظر إلى سياسة التكامل كمحاولة لتقليل تكاليف سياسة الاعتماد المتبادل بواسطة مداولة سياسة مشتركة بين الأطراف المنخرطة في تجربة تكاملية معينة، بهدف جعل الاعتماد المتبادل أقرب إلى النجاح وبمنأى عن الفشل أو الركود.

من ناحية أخرى لابد من الإشارة إلى أنه يمكن أن تكون سياسة الاعتماد المتبادل غير مباشرة، وذلك بأن تؤثر السياسات الحكومية الواحدة في الأخرى بدون اتصال مباشر بين الحكومات نفسها أو محاولات تداولية من طرف الحكومات في التعامل مع سلوك بعضها البعض. فمثلا التغييرات اليابانية في سياسة الرسوم الموجهة نحو شركاتها في صناعة السيارات يمكن أن تؤثر على تصدير السيارات إلى الولايات المتحدة الأميركية وبالتالي تؤثر في التجارة الأميركية وسياستها المالية. كما أن المعايير المضادة للتلوث المنبعث من السيارات في كاليفورنيا يمكن أن تؤثر على السياسة الاقتصادية في اليابان. كذلك تأثير خطط السياسة الأميركية الهادفة إلى محاولة إيقاف استخدام الهروين في الستينيات من القرن العشرين، وإيقاف الزيادة في شحن الهروين إلى الولايات

المتحدة الأميركية خلال هذا العقد، أثرت على السياسات الفرنسية نحو موضوع المخدرات، من خلال تقوية القانون الفرنسي الذي يضبط تداول المخدرات. في كل هذه الحالات، يمكن التحدث عن التبعية السياسة غير المباشرة. ويؤكد هذه الفكرة آثار السياسات الممارسة في دول معينة التي يمكن أن تنتقل عبر التفاعلات فوق قومية بين المجتمعات، كما يمكن أن تتمدد السياسات الحكومية لتشمل المجتمع العميق والمبادلات فوق قومية المتعددة. فسياسة الاعتماد المتبادل غير المباشرة آخذة في الزيادة، خاصة بين الدول المتطورة ذات السوق الاقتصادي الكبير.

كما يمكن أن تكون سياسة الاعتماد المتبادل مباشرة، وذلك من خلال تعمد الحكومات اتخاذ قرارات بهدف التأثير على سياسات الدول الأخرى، سواء كانت تلك القرارات ذات طابع تهديدي، أو اتخذت الشكل التأثيري. فحكومات الولايات المتحدة الأميركية والاتحاد السوفياتي هما في اعتماد متبادل استراتيجي مباشر. كل منهما يمكن تدمير مجتمع الآخر، والقادة في كلا الحكومتين واعون بهذا الموقف. في مقابل ذلك نجد علاقة الولايات المتحدة الأميركية واليابان وأوربا الغربية هي علاقة اعتماد متبادل اقتصاديا. ويظهر ذلك من خلال محاولة الولايات المتحدة الأميركية في عام 1971 إقناع أو إجبار الحكومات الأخرى بإعادة تقييم عملتها، مما يبيّن الدرجة العالية من التبعية للحكومات الأخرى في القرارات الأميركية. ومعظم المفاوضات الدولية تتطلب معاملة وإدارة مباشرة لسياسة الاعتماد المتبادل بهدف تحقيق المصالح الوطنية أو المصالح النصف وطنية أو مصالح الجماعات فوق قومية.

وكنتيجة لوعي الحكومات بالعملية في العمل، يمكن أن تؤدي سياسة الاعتماد المتبادل غير المباشرة إلى سياسة الاعتماد المتبادل المباشرة. وذلك عندما تصبح مثلا سياسات بعض الحكومات أحد مصادر القلق لدول أخرى، فإنه من المحتمل أن تحاول هذه الدول التأثير على هذه السياسات. فإذا أخذنا مثال الحرب، نجد أن النتائج الممكنة للحرب القصيرة تتضمن سباق التسلح وتجارة

السلاح، وكذلك الأمر بالنسبة للعدد الضخم من التراعات الصغيرة، ففي ظل هذا الوضع ومن منظور سياسة الاعتماد المتبادل العالي، نجد أن تهديد كل من استقلال الدولة وتحقيق الرفاهية يؤديان إلى تناغم المحاولات من طرف الجماعات والحكومات في التنسيق السياسي، وإبداع الوسائل لزيادة الرخاء كما هو الحال في تكرار الفرص لإعادة الحصول على التحكم في الوضع من قبل الفواعل غير الحكومية. ففي الستينيات وبداية السبعينيات من القرن العشرين، واجهت الحكومات مشكلة مضاربة المتعاملين الماليين الخواص التي هددت بنية أرباح أسواق المال التي تعتبر كل الحكومات مشتركة فيها، فتعاونت جميعها من أجل التقليص من مضاربة الخواص في أسواق المال وتحقيق سيطرة الحكومات على المضاربين.

فقد كانت أحد أكبر كفاحات التعاون الإقليمي في أوربا حول الطريقة التي تصبح سياسة التكامل معززة للتكامل الاقتصادي والاجتماعي، والتي عندئذ توفر إملاءات جديدة لسياسة تكاملية أكبر. من ناحية أخرى، وجود عقبات في مناطق معينة، سيزيد من سياسة الاعتماد المتبادل التي توفر استمرارية فرص جديدة للتكامل كما توفر استجابات عدم التكامل. بالنسبة لصانع القرار السياسي الوطني، تتضمن سياسة الاعتماد المتبادل تقهقر في فعالية السياسات الوطنية الخالصة في حل المشكلات، كمشكلة التنمية الاقتصادية؛ وتوازن ميزان المدفوعات، وحماية الرقابة الوطنية للصناعة، وحماية البيئة؛ أو جهود التحكم في استخدام المخدرات المؤذية. لكن لابد من الإشارة إلى أن وجود بعض الأهداف غير المشتركة على نطاق واسع في العالم، أو الاختلاف في إجراءات تحقيق الأهداف سيؤدي إلى التراع السياسي الذي من المحتمل أن يتصاعد. وفي خضم هذا الوضع يمكن أن يعمد بعض القادة إلى عزل مجتمعاتهم عن التأثيرات الخارجية، لكن عندما تكون تكاليف تجنب سياسة الاعتماد المتبادل عالية جدا، عندئذ يلجأ إلى تعديلها بدل تغييرها، وهذا يعني تنظيم إجراء صناعة القرار.[1]

(1) Ibid, pp: 392-394.

مقاربات تحليل التكامل الدولي

أولا المقاربة الفيدرالية FEDERALIST APPROACH

الجذور والافتراضات

اتجاهات تحليل المقاربة الفدرالية

الامتيازات الإستراتيجية للفدرالية

الامتيازات المفترضة للحكومة الفدرالية

مداخل دراسة الفدرالية

تقييم مداخل تحليل المقاربة الفدرالية

الجذور والافتراضات

تعد الفدرالية إحدى المقاربات الكلاسيكية في التكامل الجهوي. فمصطلح الفدرالية Federalism يثير بعض الصعوبات المنهجية في إطار البحث الأكاديمي في مجال التكامل الجهوي. وتكمن هذه الصعوبة في أن المصطلح هو سياسي أكثر منه وظيفي، مع إمكانية الغرق في فروع ومطالب الشرعية. لقد كانت هناك اتحادات لها خاصية الفدرالية؛ من ذلك أنه قبل 1787 كانت هناك رابطة الإغريق القديمة، ورابطة الهانسيتيك Hanseatic League والاتحاد السويسري تطور عبر القرون، وفدرالية الجمهورية الألمانية في 1579. كما كانت الفدرالية عملية تمهيدية وأولية للدستور الأميركي. كل هذه المحاولات أدت إلى توفير الإطار النظري، ومناقشته، وفي الأخير الكتابة. خاصة أن الأعمال الفكرية الكبيرة لهاميلتن وماديسن وجاي Hamilton, Madison and Jay أحدثت التأثير التاريخي الضروري، وبحوثهم حول الفدرالية التي تُرجمت إلى العديد من اللغات، لا زالت تعد المدافع التقليدي عن الفدرالية. وتعد امتيازات الاتحاد المتمثلة في الاحتفاظ بالتنوع وتحقيق الأمن ضد الحكم الاستبدادي، العناصر المهمة في الحالة الفدرالية.

يوجد في التفكير الفدرالي عنصران ثابتان، إنه يعتبر كطريقة لتحقيق الاتحاد السياسي بين الدول المنفصلة، وينظر إليه كذلك كشكل للحكومة مع امتيازات معينة وعيوب خارج النظام الموحد. فهو كطريقة لتحقيق الاتحاد السياسي يقع على طرفي نقيض للمقاربة الوظيفية التي تتحاشى السياسة، خاصة صناعة الدستور، كما تتعامل الفدرالية أولا مع المشكلة السياسية- الدستورية على وجه الخصوص. وذلك ما أكده مكاي R. W. Mackay عند الحديث عن مستقبل التكامل الأوربي، بأن اعتبر الأمل في اقتصاد حقيقي وتقدم اجتماعي في أوربا عندما يكون هناك سلطة سياسية معززة بقوة تقوم بتحقيق ذلك. من أجل

مناقشة هذا المطلب، اعتبر مكاي R. W. Mackay الفدرالية بأنها طريقة لتوزيع القوى الحكومية بشكل تصبح الحكومة المركزية والحكومة الإقليمية ينسقان ضمن مجال محدد لكنهما مستقلتان نسبيا.

فبالرغم من وجود الافتراضات العديدة المؤيدة لهذه المقاربة والفكرة، فإن هناك نظرة مشتركة وراء طبيعة المجتمع الإنساني. باختصار، إنه وجود للصراع في المجتمع الذي يسيطر عليه التفكير الفدرالي ويوفر له عقلانيته. إنها العناصر التي تجعل المجتمع متغاير الخواص Heterogeneous. فالتجمعات اللغوية والإثنية، والاقتصاديات الجهوية، والجمعيات، والبلديات، والأسر، تتباين في الخصائص والمصالح، وبالتالي هي متعارضة بالرغم من أنها في حالة اعتماد متبادل. ويمكن أن يحدث قمع لهذا التباين فقط في حالة اتساع الحرية الشخصية وقوة التأثير المدني، لكن التعبير عن عدم تنسيقها يعد خطرا.

وقد وفرت مناقشة جاي هيرود Guy Héraud للفدرالية الفرنسية الافتراض العام الذي صاغ النتيجة المؤدية إلى وصف الفدرالية. بحيث أن الجزء المتعلق بفكرته يمكن تلخيصه في أربع فرضيات مع معاييرها وهي:

1 - الصراع على المصالح في المجتمع هو حقيقي ومعقد، ولذلك لا يمكن اختصاره في قضية واحدة كبيرة وهي الجدلية المادية كما يدعي أنصار النظرية الماركسية.

2 - ليس هناك أرضية قابلة للإدراك في تفضيل أو إلغاء أحد المصالح. على اعتبار أن المفهوم الاجتماعي للمصالح هو أخلاقي ومحايد وتعددي، وكل المصالح لها دورها في النهاية، ومن ثم فإن التوافق المنسجم بين المصالح هو فقط الهدف القابل للتبرير.

3 - المصالح غير المتوافق حولها في أحد مستويات الموقف الاجتماعي يمكن أن يتوافق عليها في مستوى عال آخر.

4 - لا يوجد هناك تأكيد ذاتي حول الانسجام الطبيعي الذي يضمن التوافق والانسجام، كالعنف في عرض السياسة الدولية. لذلك عملية التوافق تتوقف على المؤسسات المتمتعة بالقوة الضرورية.

إذن يتمتع موقف الفدرالية بوضوح في شكوكية الحد الأقصى حول الطبيعة الإنسانية وحول الإرادة الحسنة والتعاون بين الدول. إنها تقود إلى أكثر أشكالها راديكالية، لتعميق عدم الثقة في الحل الكونفدرالي المجرد، والمنظمة الوظيفية الدولية، والاقتصاد التدرجي كوسيلة للتكامل. لابد أن يرسم تمييز بين الراديكالية الفدرالية والمعتدلة التي تجاهر بالهدف الفدرالي وتأخذ الصبغة الفدرالية مع شيء من الغرور، لكن تقبل المقاربة التدرجية في تحقيق الوحدة التي جاءت مضمنة في معاهدة روما كمقياس براغماتي نفعي. كما ترفض النظرية الفدرالية الراديكالية في التكامل المقاربة التدرجية، على أساس أن أحد المنظرين الراديكاليين وهو ألكسندر مارك Alexandre Marc قد وجد أن التدرجية تضر بالتكامل في أوربا أكثر مما تنفع.

فالنظرة الراديكالية لا تعني أنه ليس هناك قواعد للتحسن الإنساني الجماعي. في الواقع، لا مفر من النمو المنطقي للاعتماد المتبادل الدولي. والحقيقة السوسيولوجية، وفقا لهيرود هي كما رسمها جورج سال Georges Scelle هي واسعة، وفي النهاية هي جزء من المجتمع العالمي. لكنه يرى أن هذه مجرد فدرالية قانونية ولا يمكن أن يكون توافق عملي بدون الفدرالية المؤسساتية. إنه ليس كافيا خلق مؤسسات ما بين الحكومات متعاونة وظيفيا تسمى "متعددة وظيفيا Dédoublement fonctionnel". هذه المؤسسات هي رأفة بالسيادة الجماعية التي تعبر سلطاتها، ومن ثم استنتج هيرود سياسيا أنها خطرة وهو قصة مضللة. وبالرغم من أن عددا قليلا من الفدراليين الذين يقبلون بهذه النظرة المتطرفة، إلا أن افتراضات الاعتماد المتبادل، والتراع والحاجة إلى الاستقرار المؤسساتي هي عموما مسائل متفق عليها.

خلف هذه المتطلبات البسيطة، فإن النموذج المؤسساتي Constitutional Model لا يمكن أن يكون صالحا للتطبيق على مستوى العالم. فلا بد من صياغته بشكل يلتقي مع متطلبات الحالات الفردية. إذ يرى كل من جاي هيرود وكوهر Guy Héraud and C. L. Kohr أن الدولة كحدث تاريخي أبطل فيها التطور

الفدرالي العقلاني. ومن ثم ينظر هيرود إلى أوربا كإثنيات مكونة من مجموعات موحدة طبيعيا كاللغة والتقاليد الثقافية الأخرى، وإعادة رسمه للخريطة الإثنية السياسية لأوربا هي أكثر مساوية ومنقادة للهويات منها للدول القومية. ففكرة كوهر الفدرالية الطوباوية تقوم على مفهوم حجم النقد الموجه للتقليد عند غريكز ألثيسيوز ، روسو، ماريوت, Greeks, Althusius, Marriot وفي النظريات المعاصرة للاحتمالية البيئية Environmental Possibilism. بالنسبة له، الفدرالية الأميركية مع عدم التساوي الواضح في الحجم والغنى بين الولايات يمكن النظر إليها فقط كوسيط من المستوى الابتدائي.

لكن الفدراليين هم براغماتيون في مقاربتهم عند صياغتهم للفكرة، فقد أدركوا أن اختلاف الأوضاع الاجتماعية يطرح مشاكل مختلفة تتطلب حلولا مختلفة. كما أن المقاربة الفدرالية كما طرحها هاس لا تفترض أن هوية المطالب السياسية معنية بالغاية المشتركة والحاجة المشتركة بين الفواعل بصرف النظر عن مستوى الموقف. وفي هذا السياق، يرى جاي هيرود أن الفدرالية الصحيحة هي تخفيف التطرف وإعادة توزيع للقوى لإعطاء الفعالية للاختلاف في المصالح الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية في العديد من المستويات. إنها ترفض تبسيط الفلاسفة الذين يميلون إلى التقليل من واقعية أحد الأبعاد.

إذن الافتراضات الفدرالية تسمح بتباين النظم القانونية مع تباين درجات الاعتماد المتبادل المؤلف للمجموعات، واختلاف التوزيعات الوظيفية. ومهما كان الاختلاف في الأشكال الفدرالية، فإن الإستراتيجية الفدرالية في التوحيد والشكل الفدرالي للحكومة يحدد من خلال وجود امتيازات معينة في الإستراتيجيات والأشكال.[1]

[1]Reginald J. Harrison, Ibid. pp. 44-46.

اتجاهات تحليل المقاربة الفدرالية

ينقسم المنظرون للفدرالية إلى مجموعتين متميزتين: المجموعة الإيديولوجية المهتمة بتطوير نظرية الفعل المصمم لتحقيق الفدرالية الإقليمية (معظمهم من أوربا الغربية وكذلك من إفريقيا بعد حصول الدول الإفريقية على استقلالها ومن ماليزيا) كمجموعة معارضة للمجموعة المهتمة بتعقب وملاحظة أنماط التكامل الفدرالي. لكن الجماعة الثانية كذلك تهتم بتصميم الدساتير للاتحادات الفدرالية المحتملة. لكن المجموعتين تتفقان على العديد من الأشياء، إنهما يشتركان في الاهتمام بالأهمية الأولية للمؤسسات وبناء المؤسسات؛ بالإضافة إلى الجهود المكرسة في كتابة الدساتير والبحث في التاريخ المعاصر حول الكيانات الفدرالية مثل الولايات المتحدة، الاتحاد السويسري، وألمانيا الغربية. إنهما منشغلان بميزات الطرق التنافسية الخاصة بالتمثيل والانتخابات؛ إنهما ركزا انتباههما على توزيع القوى المناسب بين السلطات الفدرالية، الوطنية، المحلية؛ وكذلك اهتما بالانشقاقات والتوازنات بين أعضاء الحكومة. الأكثر من ذلك، فإن كلاهما متأثر بالخاصية المزدوجة للفدرالية: يمكن أن تستخدم الفدرالية لتوحيد سلطتين منفصلتين لكن كذلك يمكن أن تطبق في تفكيك حكومات وطنية مركزية. فالفدرالية باختصار، تبحث بالتزامن عن إشباع الحاجة إلى الموقف الحكومي الأكثر فعالية في بعض المجالات (عبر المركزية) والتسليم الديمقراطي بالرقابة المحلية والحكم المحلي (عبر اللامركزية).

وأسلوب الجماعة الفعالة هو متماسك إيديولوجيا، لأن العنصر الأساسي لنظريتها هو الحاجة المنسوبة إلى الشعوب والدول؛ هذه الحاجات ستنبثق في النظام الفدرالي. باختصار، لا يكون واضحا دائما ما إذا التأكيدات هي قانونية أو وصفية، لكن هي بالطبع ليست تفسيرية. ويوفر التسليم بهذه المجموعات

البنائية للنظرية مسلمات وصفية حول الاستراتيجيات الضرورية وأنماط السلوك الأساسية لبناء المؤسسات الإقليمية التكافلية. فالمجموعات البنائية الرئيسية هي التأكيدات القانونية القائمة على ولاء المؤكدين، والباقي هو الشكل المادي المختار من التجربة التاريخية للاتحادات الفدرالية.

بالرغم من تأكيد الفدراليين على أهمية المسائل المؤسساتية والدستورية أكثر من الوظيفيين الجدد، إلا أن المنظرين/الملاحظين من الفدراليين يميلون إلى فقدان هويتهم كمقاربة واضحة لمسائل التكامل الإقليمي. أولا لا يشترك الفدراليون في مسلمة الرائد النشط حول الحاجات الشعبية أو الأحداث الوشيكة والضرورية. بالرغم من أن المبررات القانونية تلحق بالفدرالية إلا أنها لا تدفع انشغالها إلى الميزان الصارم لكل أمراض المجتمع الذي يشتت القوة أو يمركزها والذي يبلور النموذج الفدرالي كعلاج راق. ولذلك لا يميل الفدراليون إلى الحديث عن الحاجات الشعبية أكثر من الحديث عن التوزيع المتفائل للمهام بين الوحدات الحكومية في محيط تنامي المشاركة الشعبية.[1]

(1) Enst B. Haas, «The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," *International Organization* 24 (Autumn 1970): 624-25.

الامتيازات الإستراتيجية للفدرالية

يرى رجالند هاريسن Reginald J. Harrison أن المناقشة النظرية للفدرالية كإستراتيجية لتحقيق الوحدة السياسية تطرح غالبا في سياق التكامل الأوربي المعاصر. وبسبب أن الفكرة الفدرالية وجدت كحركة أوربية قبل أن توجد كفكرة نظرية فهي لذلك إستراتيجية بدلا من أنها هدفا تلقى مزيدا من الاهتمام. فالحركة كما يطرحها مناصروها هي غير معقدة نسبيا، إذ أنها تدعو إلى الاتحاد الفدرالي العالمي بدلا من الفدرالية الجهوية في أوربا. هذه الحركة أقامت مؤتمرا في مونترو في أوت 1947، بالإضافة إلى مؤتمرات لاحقة عبر أوربا تم خلالها تحديد الأهداف والوسائل لتحقيق الفدرالية. ولو أن الحركة الفدرالية انقسمت حول مسائل الوسائل بدلا من الأهداف، إلا أن المسألة الحاسمة هي حول ما إذا يكون التحالف مع المؤيدين للتعاون ما بين الحكومات المباشر أو العمل مباشرة لتعبئة الرأي العام وتجاوز الحكومات. بالنسبة لأولئك المؤيدين للتعاون ما بين الحكومات، يرون أن التعاون ما بين الحكومات يؤدي بسرعة إلى الفدرالية عن طريق عقد معاهدة، لكن علامات الإخفاق لهذه الرؤية على الأرض هي الفشل في الوصول إلى قرار بهذا الشأن في اجتماع مجلس أوربا في ستراسبورغ في عام 1950، ولاحقا الفشل في إقرار الجماعة الأوربية للدفاع في 1954.

لكن الاتحاد الأوربي للفدراليين European Union of Federalists واصل العمل من أجل تحقيق الأهداف الفدرالية عن طريق وسائل أخرى، برغم من الانقسام الداخلي حول الإستراتيجية الذي أدى إلى الانقسام في تكوين مركز عمل الفدرالية الأوربية Centre d'action Européenne fédéraliste (AEF) في عام 1956. من الناحية العملية، أنشطة كلا الفريقين الفدراليين كانت متشابهة كثيرا، وكذلك الأمر بالنسبة للأهداف وطرق العمل. وخلال

قمة لاهاي في عام 1970 وفي أجواء الرغبة في إنشاء الفدرالية وتوسيع المفاوضات، كان هناك تعاون كبير بين الاثنين في تبادل المعلومات وتشجيع المؤتمرات.

هناك طريقتان أساسيان مطروحتان للنقاش بين الفدراليين بشأن المبادرة القانونية للاتحاد الفدرالي، وكلاهما يقوم على الحملة التحضيرية في تحقيقها. إذ أن كلا الأداتين القانونيتين تطرح سؤالا مفاده هل الاتفاق الفدرالي بين الحكومات وما سماه هيرود 'بالطريقة التأسيسية Constituent method' تقوم على استدعاء الجمعية التأسيسية؟

يرى هنري براغمانز Henri Brugmans -وهو رئيس الكلية الأوربية في براغ Bruges ورئيس اللجنة الفدرالية للمجموعة- أن التكامل الأوربي لا يمكن أن يكون عملية جذرية، وإنما يجب أن يكون عملية تطورية. كما لا تدرك العملية من المنظور السياسي فقط، برغم من أنه يسلم بأنه بدون التكامل السياسي لا يكون هناك تكامل حقيقي. ويجب أن يمثل الاتحاد السياسي الشكل المتعدد Pluriform، لكن في نفس الوقت لابد من وجود المجتمع المتلاحم. الأكثر من ذلك يمكن أن تكون أوربا 'مجتمع المجتمعات Society of Societies'. إذ أن الوجود التاريخي للأمم سيحفظ لها هويتها السياسية، وتعاقدها فيما بينها على النظام سيجذر قوى الحكومة الفدرالية داخل هذه المجتمعات. في مقابل ذلك، خيارات الفدرالية الجذرية أو الراديكالية غير مقبولة بسبب أنها يمكن أن تخدم رد الفعل الشمولي Totalitarian reaction.

إذن الخيار التطوري هو لا وجود للقوة لأي أحد كما طرح براغمانز لكنه يستغل الفرص (الخيار التطوري) كلما طرح نفسه لخلق المؤسسات السياسية. لأن الفدراليين التطوريين يرفضون فكرة 'وهم التكامل التلقائي'. لذلك الفرصة المتاحة من خلال توسيع المفاوضات ما بين عامي 1970 و1971 قد كُبرت من خلال حملة دراسة ومؤتمرات (بعضها بالتعاون مع الحركة الأوربية الفدرالية) حول توسيع السلطات وكيفية انتخاب البرلمان الأوربي.

فالتطوريون هم كذلك واعون بالأخطار المحيطة بطريقة الجماعة وعاقبة التأمين السريع للعنصر الفدرالي. وفي عام 1969، أشار براغمانز Brugmans إلى تزايد التعقيد والصعوبة التقنية لمسؤوليات المجموعة، فقد رأى نمو هوة بين الموظف المشغول بشكل عال بتفاصيل المسؤوليات والمصلح الفدرالي الذي يشعر على عكس ما يرغب.

من الواضح أن الخطأ في رفض الفدرالية التطورية كفكرة قانونية هو عمل غير عملي ومثالي, فمثلا براغمانز Brugmans أكد على أن العملية يمكن أن تكون متواصلة وطويلة. ولإظهار نفسه كعملي فإنه يرى أن هذه الفكرة تتطلب أنشطة مختلفة التي تترك تمييزا في القطاعات الوطنية للحركة لكن بما أنها موجهة للوصول إلى الشعب ككل؛ فإنها تظم الجماعات السياسية والمحترفة، وأعضاء البرلمان والحكومات. ولتحقيق ذلك استخدموا الصحافة، والإذاعة، والمؤتمرات الخاصة والعامة؛ والموائد المستديرة، والدراسات من قبل اللجان والجماعات، والمؤتمرات الوطنية والدولية، وكذلك نشروا عدد من الدوريات الوطنية والدولية؛ للإقناع بخيار الفدرالية.

من ناحية أخرى، خيار طريقة وضع الدستور كانت المفضلة إلى غاية بداية الستينيات (من القرن الماضي) من قبل الجهازين الأساسيين والأكثر راديكالية وهما الحركة الفدرالية الأوربية (MFE)، و الاتحاد الأوربي للفدراليين المؤسس في عام 1946. وقد قام بدراسة هذه الإستراتيجية كل من ألتيرو سبينلي، ومارك؛ وهيرود، ونيجول Altiero Spinelli, Marc, Héraud and Nigoul من خلال العديد من كتبهم. وهدف هذه الحركة هو الدستور الفدرالي الذي يعطي الحكومة الفدرالية السلطات المناسبة في التنظيم المالي والتبادل، والسياسة الخارجية والدفاع. وفي نظر هؤلاء الفدراليين أن المراحل الأولى الواضحة لتحقيق هذا الهدف هي الحملة الدولية لتجنيد المناصرين المؤيدين لجمعية وضع الدستور، تنتخب من قبل أطراف دولية، وتكون مهمة الجمعية محددة في صياغة المعاهدة الفدرالية. وتكون مهمة جمعية وضع الدستور

المنتخبة صياغة معاهدة تضمن الحريات الأساسية وتحمي حقوق الأقليات الإثنية. وتتم الموافقة على المعاهدة من خلال المصادقة من قبل البرلمانات الوطنية أو الاستفتاءات العامة.

وإنجاز هذه المراحل المهمة مرتبط بحملة الإقناع الجماهيري، كما يرى الفدراليون التطوريون. تريد الحركة الفدرالية الراديكالية أن تكون حركة جماهيرية وحركة دعائية. ومصادر قوتها هي تأييد الدراسات، والمؤتمرات، والملتقيات، المصممة في أغلب الحالات للجذب وإقناع قادة الرأي في إطار الحد الأقصى من الإشهار.

من الناحية العملية، تتركز الفدرالية حول فكرة أنه يمكن أن تكون أوربا موحدة فقط بواسطة قوة آمرة، وهي القوة الديمقراطية الأوربية القادرة على إجبار الحكومات للإذعان لها والسماح لأوربا لأن تصنع بواسطة الأوربيين أنفسهم. ولخلق مثل هذه القوة، أكد ألتيرو سبينلي Altiero Spinelli على تبني الميكيافيلية، لأنها عملية تتمثل في 'صعوبة التعهد، وشك في النجاح، وخطورة في الإدارة'. إن الجزء الصعب في المهمة ليس في إقناع الناس بالحاجة للوحدة الأوربية وإنما في إقناعهم أن هم عليهم القيام بها بدلا من الحكومات.

الخطوة الأولى من وجهة النظر هذه، في خلق القوة الديمقراطية الأوربية، هي كشف الخداع وشرح زوال الدولة القومية ثم حشد التأيد الكبير لما يسمى بالجمعية الواضعة للدستور. فمؤتمر الشعب الأوربي المشكل في عام 1956 من طرف سبينيلي، وألكسندر مارك Spinelli, Alexandre Marc والأعضاء الآخرين للحركة الفدرالية الأوربية (MFE) هو أكثر الهيئات المروجة للفدرالية. ومبادرة تشكيل اللجان في أنفر، جنيف، ليون، ماستريخت، ميلان، ستراسبورغ، تورين، وفي المدن الأخرى، التي تعاونت مع العديد من السلطات المحليـــة، ونظمت انتخاب الممثلين، على قاعدة التصويت العام، لحضور المؤتمر في ستراسبـــورغ في جويليـــة 1958. فقد صاغ المؤتمر نص المعاهدة من تسعة مواد قصيرة وفرت الإجـــراءات لما يسمى بالجمعية الواضعة للدستور

والإجراءات الخاصة بالانتخاب الخاص بها، والمصادقة اللاحقة على الدستور بواسطة الاستفتاء.

من ناحية أخرى، طرح هيرود في تحليله أن الإستراتيجية الناجحة هي التي لا تقوم فقط على خلق القوة الشعبية الضرورية ولكن كذلك على وجود أزمة وسرعة استثمارها أو استغلالها. أما بالنسبة لمارك ونيجول Marc & Nigoul، فإنهما يعتبران ثورة ماي 1968 في فرنسا كانت علامة على وجود استمرار أزمة التي يجب أن تستغل في إنشاء الفدرالية الأوربية.

فقد وجد هيرود مثل سبينلي أن الامتياز الأساسي لطريقة وضع الدستور هي تجنب أو إهمال الدول إذا ما حاولت أن تتدخل في تفاصيل عمل الدستور الفدرالي، وسوف يحقق الدستور هويتها ويقلص من سلطتها. لأن رسم الدستور سوف يعالج كل المشكلات التنظيمية للدول الأوربية. ولذلك يجب ألا تكون هناك مشكلة في المفاوضات بين الأطراف حول المصالح، لأن هذا يتطلب حسن النية للحكومات، ويصعب توفرها في مثل هذه الظروف.[1]

(1) Reginald J. Harrison, Ibid, pp. 46-54.

الامتيازات المفترضة للحكومة الفدرالية

يرى ريجالند هاريسن أن الاختلافات بين الفدراليين حول امتيازات مختلف الاستراتيجيات لا تحمل أفكارا تجب مناقشتها حول ميزات الشكل الفدرالي للحكومة الفدرالية. ومهما كان الشكل، لابد من توفر شرطين أساسيين هما الاستقلالية والمشاركة، إنه ينظر إليها من قبل مؤيديها على أنها امتيازات تتفوق بها على الأشكال الأخرى من الحكومات، أما الأشياء الأخرى فهم متساوون فيها.

أولا، الفدرالية مصاغة بشكل مباشر لمسألة الاحتفاظ بالتنوع السوسيوثقافي في المجتمعات المختلفة عند تحقيق الوحدة. إنها أحد الطرق لحل مسألة اندماج الحكومات، كتكيف مع بعض التحدي البيئي المتخيل، ما لم تعمق الاختلافات المحلية التي تصبح عائق دون الاندماج. فهذه مزية أكد عليها ماديسون Madison. من جهته وجد لورد برايس Lord Bryce المطلب مبررا عمليا، فالقيم المحلية حافظت على بقائها في الولايات المتحدة. وفي أوربا، يمكن النظر إلى المحافظة على التنوع كشرط أولي لأي نوع من التكامل، والتنوع المتعلق بخصوصيات إقليمية ووطنية محددة والقيمة التي تربطها بهم. إنه لا يوجد فقط الهويات القومية المرافقة لإقليم الدول التي هي نظريا محمية داخل الاتحاد الفدرالي ولكن كذلك الهويات الإقليمية التي هي سليلة الحدود الوطنية، أو الإقليمية التي هي غير ممثلة جيدا في البرلمانات الوطنية. وفي كل الأحوال نمط انتخاب البرلمان الفدرالي قادر على تعزيز وجود التنوع.

ثانيا، المطلب الوثيق واللازم للعملية الفدرالية الذي طرح من طرف برايس Bryce في تقييمه للكومنولث الأميركي، وهو أن النظام الفدرالي يوفر

الامتيازات المفترضة للحكومة الفدرالية

يرى ريجالند هاريسن أن الاختلافات بين الفدراليين حول امتيازات مختلف الاستراتيجيات لا تحمل أفكارا تجب مناقشتها حول ميزات الشكل الفدرالي للحكومة الفدرالية. ومهما كان الشكل، لابد من توفر شرطين أساسيين هما الاستقلالية والمشاركة، إنه ينظر إليها من قبل مؤيديها على أنها امتيازات تتفوق بها على الأشكال الأخرى من الحكومات، أما الأشياء الأخرى فهم متساوون فيها.

أولا، الفدرالية مصاغة بشكل مباشر لمسألة الاحتفاظ بالتنوع السوسيوثقافي في المجتمعات المختلفة عند تحقيق الوحدة. إنها أحد الطرق لحل مسألة اندماج الحكومات، كتكيف مع بعض التحدي البيئي المتخيل، ما لم تعمق الاختلافات المحلية التي تصبح عائق دون الاندماج. فهذه مزية أكد عليها ماديسون Madison. من جهته وجد لورد برايس Lord Bryce المطلب مبررا عمليا، فالقيم المحلية حافظت على بقائها في الولايات المتحدة. وفي أوربا، يمكن النظر إلى المحافظة على التنوع كشرط أولي لأي نوع من التكامل، والتنوع المتعلق بخصوصيات إقليمية ووطنية محددة والقيمة التي تربطها بهم. إنه لا يوجد فقط الهويات القومية المرافقة لإقليم الدول التي هي نظريا محمية داخل الاتحاد الفدرالي ولكن كذلك الهويات الإقليمية التي هي سليلة الحدود الوطنية، أو الإقليمية التي هي غير ممثلة جيدا في البرلمانات الوطنية. وفي كل الأحوال نمط انتخاب البرلمان الفدرالي قادر على تعزيز وجود التنوع.

ثانيا، المطلب الوثيق واللازم للعملية الفدرالية الذي طرح من طرف برايس Bryce في تقييمه للكومنولث الأميركي، وهو أن النظام الفدرالي يوفر

حاجزا دون الحكم المطلق المركزي من خلال استقلالية سلطات الدول ومشاركتها في الحكومة الفدرالية.

في الحقيقة التفاؤلية الوظيفية هي جزء من الفكرة الفدرالية بالنسبة لما يتعلق بتحديد السلطات الحكومية في المستويات المختلفة. ففي تطبيقها الأوسع الحالة الفدرالية هي ذلك التحديد للسلطات وتوفير للمصادر المناسبة في ممارستها، فهي ضمانة لاستقلالية الجماعة. وكنتيجة لذلك كما طرح برايس Bryce هي صيغة مقبولة لتوسع العضوية في الجماعة الإقليمية.

امتياز آخر للشكل الفدرالي ويتمثل في فعالية التخطيط الاقتصادي والتنظيم في المجتمعات المتقدمة تكنولوجيا التي تتطلب إجراءات عملية، بحيث يصبح الشكل الفدرالي للحكومة هو المناسب. فقد رأى نيجول Nigoul، أن هناك عوامل في العمل تؤدي إلى عجز الدول في حل المشاكل الجديدة. وفي مقابل ذلك هناك قوى اجتماعية جديدة غير محددة مهندسة لنشاط وحدة الدولة. خاصة في الحالة الفدرالية التي توجد فيها قوى منشطة للانبعاث الإقليمي، وكذلك تنمية التنظيم الدولي، العام والخاص (بما في ذلك التعاون الدولي). فكما رأى نيجول Nigoul، وجود الطبيعة الأوليغارشية للأحزاب الوطنية في حالات 'المجتمع الجماهيري Mass Society'، ونمو قوة التكنوقراطيين، كلها عوامل تعقد مشاكل الحكومات المركزية التي لديها كمّا هائلا من المسؤوليات الوظيفية. من الناحية النظرية، في البنية الفدرالية يحول بعض من هذه المشاكل إلى الحكومات الإقليمية، وبالتالي يريح الحكومة المركزية. سابقا في عهد الحكومة الوطنية في أوربا، كان من السهل الاستجابة لمتطلبات معيار التخطيط الاقتصادي الحديث، لكن هذا العبء قد تغير اليوم، وأصبح عموما من مسؤولية الحكومة الفدرالية. وفي هذا الصدد، ترى المقاربات الحديثة للتخطيط الاقتصادي أنه لابد من التماثل مع مبادئ توزيع السلطات على مختلف مستويات المشاركة التي تتطلبها الفدرالية. كما يتطلب الرأي الفدرالي في التخطيط أن يكون حل القضايا أمرا مقترحا وليس مفروضا.

مثل هذا التخطيط يستلزم دراسة مفهوم وتعريف الأهداف والسياسات، وتطبيق تقنية 'المحرض Incitative' لضمان تحقيقها. إنه يستلزم كذلك ما سماه مارك Marc بـــ 'المعارضة Opposing' و 'التركيب Composing' بمعنى أن سلسلة الحوارات (المعارضة) هي شفافة بين مراكز صنع القرار التي تنتج نوعا من التلاحم في الخطة العملية النهائية (التركيب). هذه العملية مجتمعة تشير إلى التخطيط وتقنيات الانسجام المطبقة في فرنسا، مع أن المنظمات الإقليمية في فرنسا ضعيفة التصور الاستقلالي للمفاهيم الفدرالية.[1]

(1) Ibid. pp. 54-58.

مداخل دراسة الفدرالية

أحد سمات مرحلة ما بعد الحرب العالمية هو انتشار الدساتير التي تعرف نفسها بأنها فدرالية. وليس من المفاجئ أن مثل هذا التطور رافقه زيادة كبيرة في الاهتمام بالدراسة الأكاديمية للفدرالية. لكن بالطبع مفهوم الفدرالية لم يكن له معنى ثابتا.[1]

وقد اختلفت آراء أنصار المقاربة الفدرالية حول المداخل المعالجة لظاهرة الفدرالية، إلا أن مجمل هذه الآراء يدور حول مجموعة من المداخل نوردها كما يلي:

1- المدخل المؤسساتي:

يتزعم هذا المدخل الكاتب البريطاني الذي كان له تأثير كبير على دراسة الفدرالية في بريطانيا وهو وير K. C. Wheare، وقد اعتمد جيل كامل من الطلبة على عمله في ما يخص الفدرالية. فقد كتب كتابه خلال الحرب العالمية الثانية وطبع في عام 1946، والذي كان تحت عنوان "الحكومة الفدرالية Federal Government"، وهو عبارة عن تحليل مقارن لبعض الخصائص المتعلقة بأربعة أنظمة حكومية التي ينظر لها في الغالب أنها فدرالية. وكان منهجه قائما على محاولة بناء نوع من النموذج بواسطة عزل السمات المشتركة هذه الأنظمة التي تؤدي بالملاحظين إلى تفسيرها كفدراليات. هذه السمات تحدد أولا في مفاهيم القانون الدستوري والعلاقات السياسية التي طوّرت على قاعدة الشروط الدستورية. وقد تضمن القسم الأكبر من الكتاب سلسلة من المقارنات

(1) A. H. Birch, «Approaches to The Study of Federalism,» *Political Stadies* Vol. XIV, No. 1 (1966). P. 15.

والتباينات المتطورة في تاريخ حكومات أربع دول، والتحليل بعناية لتوضيح علاقة هذه التطورات بالنموذج الفدرالي كما هو محدد.

ويكمن جوهر تحليل هذا المدخل في أن هناك ظروفا متشابهة في أربع دول أنتجت عقودا دستورية متشابهة التي بدورها أدت إلى تطور المؤسسات والعلاقات السياسية التي يمكن أن تستخدم في المقارنة. والحكومة المقارنة هي موضوع دقيق ومحيّر ولذلك لابد أن يكون التفكير فيه قويا بدلا من أن يكون هناك خلل في التحليل، ويكون ذلك عن طريق ضبط المقاربة بإطار من القانون الدستوري.

لكن الأساس الحقيقي للميل نحو الابتعاد عن مقاربة وير K. C. Wheare ليس بسبب الاختصار في تحليله ولكن بسبب أنه لا يمكن تطبيق مقاربته على العديد من الفدراليات الموجودة أو بمعنى آخر الناجحة أثناء فترة الحرب العالمية الثانية. فقد تضمنت الدراسة الهند، باكستان، الملايا، ماليزيا في أسيا؛ نيجيريا، ليبيا، إثيوبيا، الفدرالية المالية، أوغندا، فدرالية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكامرون في إفريقيا؛ الجمهورية الفدرالية الألمانية وبالطبع يوغسلافيا في أوربا. كل هذه التجارب تنظر لنفسها أنها فدرالية لكن لا توجد أي واحدة منها تطابق تماما نموذج وير Wheare. فإذا ما احتفظ الطلبة بمفاهيم مقاربة وير Wheare فإنهم لا يستطيعون اعتبار كل الحكومات الآنفة الذكر بأنها فدرالية.

بالطبع النموذج الفدرالي الذي لا يمكن أن ينطبق على جميع الدول سوف يكون نموذجا جزئيا جدا، ومن المحتمل أن المقارنات التي تقام على أساس هذا النموذج ستكون كذلك جزئية. فللطلبة هنا الاختيار (كما في الفروع الحكومية المقارنة الأخرى) بين استخدام نموذج مدروس ومحدد كما ينبغي، والذي يمكنهم من الوصول إلى نتائج حقيقية حول الدول المدروسة أو استخدام نموج هزيل يمكنهم من القول القليل عن عدد كبير من الدول.[1]

(1) Ibid.pp: 15-16.

2- المدخل السوسيولوجي:

ليس من المفاجئ أن بعض الكتاب حاولوا تعريف الفدرالية من المنظـور السوسيولوجي. إذ أننا نجد من الرواد المؤيدين لهذه الفكرة ليفغـستون W. S. Livingston الذي نشر مقالا حول الموضوع في عام 1952 ويمثل هذا المقـال أحد فصول كتابه الذي نشره لاحقا. يرى ليفغـستونW. S. Livingston أن الفدرالية هي في الجوهر تمثل ظاهرة التنوع الاجتماعي بدلا من آليات دستورية. فمعنى الفدرالية لا يكمن في البنية الدستورية أو المؤسساتية وإنما في المجتمـع في حد ذاته. وما دامت كل الدول تتميز ببعض التنوع الاجتماعي، فإن كل الدول لها ميل نحو الفدرالية. فلا يمكن الإدعاء بأن كل المجتمعات هي أحاديـة مـن جانب وكلها من جانب آخر هي فدرالية. ووجود هذه التنوعات واخـتلاف درجاتهـا في كل المجتمعـات تعكس ما سماه ليفغـستون W. S. Livingston بـ 'الوسائل الفدرالية Federal Instrumentalities'، وعدد هذه الوسائل لابد أن ينبثق قبل أن يكون قابلا عقليا لتفسير النظام السياسي ككل فدرالي، لكن لا توجد تحديدات أو تصنيفات مطلقة للفدرالية وإنما هي نسبية.[1]

3- مدخل الفدرالية كعملية:

حاول عدد من الباحثين تطوير نموذج مرن للفدرالية الذي يتحـدد في الفدرالية كعملية بدلا من نمط ثابت من الحكومة. فقد حاول فريـدريك C. J. Friedrich تلخيص هذه المقاربة في مذكرة تمثل المؤتمر العالمي السادس لجمعيـة علم السياسة الدولي، وسيكون من المناسب الاقتباس من خلاصته. فقد فـسّر فريدريك C. J. Friedrich الفدرالية كاتحاد مجموعات اتحدت على هـدف أو عدة أهداف، لكن مع الاحتفاظ بالخاصية المميزة للجماعة في المجالات الأخرى. فهذا التفسير لا يطبق فقط على الدولة الفدرالية ولكن كذلك على التحـالف،

(1) Ibid. pp: 16-17.

والمنظمة الوظيفية للدول، أو اتحاد الجماعات ضمن الدولة (مثل مؤتمر اتحاد التجارة). فهو يرى أن الفدرالية هي عملية فدرلة، بمعنى عملية تحقيق الاتحاد الجماعات التي تحتفظ بهويتها. وهذا يعني أن الفدرالية يمكن أن تحقق في كلا الاتجاهين: التكامل والتمايز. فقد حدث التحول كعملية فدرلة لكل من بريطانيا التي تحولت من إمبراطورية استعمارية إلى إمبراطورية دول الكومنولث ورغبة الدول الأوربية في التحول إلى الدول الأوربية المتحدة (كتصور ومبادرة).

توجه انتباهنا هذه المقاربة إلى أحد سمات السياسة ما بعد الحرب العالمية الثانية وهي تطور مجموعة واسعة ومتباينة من الأنظمة السياسية والمنظمات أين تنقسم صناعة القرار بين السلطة المركزية وعدد من السلطات الجهوية. فقد جرى الحديث بشكل واسع حول ما هي الفدراليات التي تتطابق مع نموذج وير Wheare والفدراليات التي لا تتطابق مع هذا النموذج، وكلاهما يشتركان في العديد من الأشكال الأخرى من التجمعات السياسية. كما بحث الباحثون الذين اتبعوا هذه المقاربة مطابقة عوامل التكامل مع تلك التي تعوق التكامل في بيئات مختلفة، وتبين أن القوى الاجتماعية والاقتصادية في العمل هي نفسها في الغالب، بالرغم من أن في أحد السياقات تساهم في بناء الوطن وفي سياق آخر تساهم في التكامل الدولي. ومن ثم لابد من النظر إلى الفدرالية بمنظور واسع، يساعدنا على فهم بعض خصائصها وتركيز انتباهنا على الجوانب الديناميكية في الفدرالية والخصائص الجوهرية في العملية ككل.

فإذا عُرّفت الفدرالية في مثل هذه المفاهيم العامة يمكن أن تكون هناك صعوبة في تقرير ما إذا أنظمة سياسية معينة ينظر إليها كفدرالية في وقت ما. لكن عموما يمكن القول أن العوامل المقترحة عامة على أنها مهمة في الفدرالية هي العوامل الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية. والعوامل التي تخلق شروط التكامل الفدرالي هي توقع التقدم الاقتصادي ووجود روابط اجتماعية وثقافية التي تولد الشعور بالجماعة. فقد أحصى كارل دويتش K. W. Deutsch وزملاؤه تسعة شروط "كشروط جوهرية Essential Conditions" لما سماه

"بالجماعة الأمنية المندمجة Amalgamated Security-Community" (التي سوف تتضمن جميع أشكال الاتحاد بما فيها الفدرالية).

وتتضمن هذه الشروط 'طريقة حياة مميزة'، وتوقع الأرباح الاقتصادية، وروابط كاملة للاتصالات الاجتماعية. لكن ما هو واضح بجلاء هو غياب من القائمة أي إشارة إلى الظروف السياسية أين يستطيع الساسة وحدهم خلق الجماعة الأمنية المندمجة. في حين نجد ريكر W. H. Riker يرى – في كتابه 'الفدرالية: الأصل، العملية، الدلالة Federalism : Origin, Operation, Significance- أن شروط كارل دويتش K. W. Deutsch التسعة غير ضرورية وغير كافية لتحقيق التكامل الفدرالي، وفي مقابل ذلك تركز مقاربته مباشرة على المظاهر السياسية للفدرالية.[1]

4- مدخل الفدرالية كمفاوضة

يتزعم هذا المدخل ريكر W. H. Riker الذي حدد الفدرالية في وجود الدستور الفدرالي الذي يوفّر مستويين للحكومة، أحدهما مجال الفعل المستقل، والآخر وجود بعض الضمانات المتضمنة لاستقلاليتها في مجال نشاطها. فقد أشار ريكر W. H. Riker إلى أن هذا النوع من الدساتير هو دائما نتيجة للمفاوضة السياسية التي تأخذ مكانا في وضع تاريخي متفرد، لكنه واصل دراسة هذه الأوضاع التي تسمح باكتشاف الشرطين اللذين هما دائما حاضرين. فقد استنتج أن هذه الشروط يجب أن ينظر لها كشروط ضرورية لتحقيق المفاوضة الفدرالية. فالشرط الأول هو وجود السياسيين الذين يريدون تمديد مجال التحكم الإقليمي، سواء لتحقيق التوسع العسكري الخارجي أو التهديد الدبلوماسي أو للتحضير للاعتداء العسكري أو الدبلوماسي. والشرط الثاني هو الرغبة في موافقة السياسيين على التنازل عن جزء من استقلالية الحكومة، أو

(1) Ibid, pp: 18-20.

بسبب رغبتهم في الحماية من التهديد الخارجي أو بسبب رغبتهم في المـــشاركة في العدوانية المحتملة للفدرالية.

المسألة الأخرى التي طرحها ريكر W. H. Riker هي شروط صيانة نظام الفدرالية. فدراسته للأدلة التاريخية قادته إلى نتيجة واحدة، لكنها مؤقتة: وهـــي أن النظام الفدرالي يبقى معتمدا على النظام الحزبي المتطور. وهذا لا يعني أنــه يقوم على توزيع السلطات الحكومية، وتوسيع النشاطات الحكومية، أو علـــى بقاء ولاء المقاطعات والإيمان بحقوق الدول، صحيح أن هذه العوامل تـــؤثر في طبيعة وعمل واستمرار النظام الفدرالي، لكن بنية الأطراف هي التي تحدد مدى بقاء النظام الفدرالي.

ويمكن تلخيص أفكار هذا المدخل في القول بأن النمـــوذج الفدراليـــة يفترض أنه جزئي بما يكفي للسماح تضمين عشرين أو ما يقارب ذلـــك مـــن الأنظمة المتنوعة. ومن ثم استنتاجات ريكر W. H. Riker هي إنجـــازات ذات دلالة، وذلك بأن ساعدته على التعامل بطريقة خاصة وعملية مع بعض العوامل الاجتماعية التي كان قد اهتم بهـــا ليفغـــستون W. S. Livingston لكـــن لم يوضحها، كطبيعة وآثار الاختلافات الثقافية الإقليمية وتغـــيير نمـــط ولاءات المواطنين للمستويات المختلفة للحكومة.[1]

(1) Ibid, pp: 20-21.

تقييم مداخل تحليل المقاربة الفدرالية

الملاحظ على هذه المداخل أن أهداف المؤلفين ليست متشابهة على الرغم من تداخلها. فهدف وير K. C. Wheare هو القيام بدراسة مقارنة مفصلة لعدد صغير من الأنظمة الفدرالية المتطابقة مع النموذج. وهدف الكتاب الآخرين من أمثال فردريك ودويتش K. W. Deutsch & C. J. Friedrich هو دراسة القوى والشروط، والتفكير الرئيسي يكون حول العوامل الاجتماعية والاقتصادية، التي تسهل وتدفع عملية الفدرلة. أما هدف ريكر W. H. Riker فهو تأسيس الشروط والإدعاء بأن تكون كليا سياسية، والتي هي ضرورية لصناعة وصيانة فدرالية التفاوض كما يحددها.

أما بالنسبة للشروط المقترحة من قبل هؤلاء الباحثين كشروط ضرورية لخلق الفدرالية يمكن تلخيصها كما يلي: فقد حدد وير K. C. Wheare ستة شروط يجب أن تتوفر لتحقيق الفدرالية وهي:

1- إدراك عدم الأمن العسكري وإدراك الحالة التالية للدفاع المشترك.
2- الرغبة في الاستقلالية عن القوى الخارجية مع ضرورة الاتحاد.
3- الأمل في الامتياز الاقتصادي من الاتحاد.
4- بعض من المرافقة السياسية.
5- المجاورة الجغرافية.
6- التشابه في المؤسسات السياسية.

أما كارل دويتش K. W. Deutsch وزملاؤه فقد حددوا تسعة شروط لتحقيق الفدرالية هي:

1-الانسجام المشترك في القيم الرئيسية.
2- تميز في طريقة الحياة.

3- توقعات روابط اقتصادية قوية أو أرباح قوية.

4- زيادة بارزة في القدرات السياسية والإدارية الممارسة على الأقل في بعض الوحدات المشاركة.

5- نمو اقتصادي عالي على الأقل في بعض الوحدات المشاركة.

6- روابط متواصلة في الاتصالات الاجتماعية، في كل من الروابط الجغرافية بين المناطق وفي الروابط السوسيولوجية بين الطبقات الاجتماعية المختلفة.

7- توسيع النخبة السياسية.

8- حركية بين الأشخاص على الأقل بين الطبقة السياسية المعنية.

9- سلاسل متعددة من الاتصالات والمعاملات التجارية.

10-

أما بالنسبة لريكر W. H. Riker فقد رأى أنه لابد من توفر شرطين أساسيين هما:

1- رغبة من جانب السياسيين الذين يدخلون في المفاوضات من أجل توسيع مجال نفوذهم بواسطة الوسائل السلمية، أو أن تكون عن طريق المواجهة العسكرية الخارجية أو التهديد الدبلوماسي أو التحضير للاعتداء العسكري أو الدبلوماسي والتوسع.

2- الإرادة من جانب السياسيين الذين يقبلون بالمفاوضة في إعطاء بعض الاستقلالية لغرض الاتحاد سواء بسبب الرغبة في الحماية من التهديد العسكري أو الدبلوماسي أو بسبب الرغبة في المشاركة في الاعتداء المحتمل للفدرالية.[1]

(1) Ibid, pp: 21-22.

ثانيا - المقاربة الوظيفية في التكامل الدولي
FUNCTIONALISM APPROACH

مفهوم الوظيفية
الجذور والافتراضات
القضايا الجوهرية للنظرية الوظيفية
أسس التحليل الوظيفي
سياسة الولايات المتحدة الأميركية في أوربا: حالة تاريخية

مفهوم الوظيفية

تعددت تعاريف العلماء لمصطلح "الوظيفية" كمصطلح مجرد أو كمعنى لبناء نظري معين. كما يرجع تباين تعريفات مصطلح الوظيفية إلى استخدام هذه النظرية في تخصصات علمية مختلفة، من علم الاجتماع إلى العلاقات الدولية إلى تخصصات أخرى. وبالتالي يتدخل نوع الاهتمام العلمي في المحتوى الذي يعطى للمصطلح. ومع ذلك فإننا نورد هذه التعريفات على تباينها لنضع الطالب في صورة حول مصطلح الوظيفية على اعتبار أن المصطلحات أو المفاهيم هي المفاتيح المساعدة على فهم أي نظرية. وفيما يلي إليك هذه التعاريف:

يرى هوراس كالن Kallen Horace أن: "المعاني المحددة للوظيفية هي: الانتقال والأنماط الديناميكية والعمليات والنمو والامتداد والانبثاق".

ويحدد كل من جوفر روبرت و أليستار إدواردز معاني الوظيفية في أنها: أثر تُحدثه الظاهرة حيث لا يكون الأثر مقصودا بالضرورة ممن لهم علاقة، وعلى سبيل المثال قد يفسر امتلاك الزرافة رقبة طويلة تمكّنها من التغذية من أوراق الأشجار، ومن ثم فالرقبة تؤدي وظيفة مهمة لبقاء الكائن الحي...كانت الوظيفية في علم الاجتماع في الأصل تعني التزاما قويا بالتفسير الاجتماعي في الشكل الوظيفي. وفي السنوات الأربعين الأخيرة أصبح المصطلح يعني على نحو أكثر حرية أي نهج يبحث المؤسسات والممارسات من حيث نتائجها على النظام الاجتماعي سواء تستعمل أم لا تستعمل تلك النتائج لتفسير مؤسسة أو ممارسة. إن الوظائف التي يعترف بها أعضاء النظام في الأقل توصف أحيانا بأنها وظائف واضحة وتوصف الوظائف غير المميزة أو غير المقصودة بأنها كامنة وتوصف الوظائف التي تساعد على المثابرة أو التكيف بأنها وظيفية.[1]

---

(1) جوفر روبرت وأليستار إدواردز، **المعجم الحديث للتحليل السياسي**، تر. سمير عبد الرحيم الجلبي، ط ـــ 1. (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 1999)، ص. 179.

وهناك من يعرّفها بأنها: "طريقة تحليل نظامية حيث البنى التي يتكون منها النظام والوظائف التي تؤديها تلك البنى .. يفترض هذا النهج أن لأي نظام سياسي وظائف معينة ينبغي تأديتها إذا أريد أن يستمر النظام. ثم تحدد البنى التي تؤدي تلك الوظائف ويفحص أسلوب أدائها. ثم تؤسس صلات بين أسلوب أداء هذه الوظائف الأساسية ونوع الثقافة السياسية الموجودة في المجتمع.."[1].

وهناك من يرى أن: "مصطلح وظيفة ووظيفي Function & Functional له معان متعددة. ففي بعض الأحيان يستخدم بمعنى رياضي كما هو الحال في أعمال سوركين. وهذا المعنى يشير إلى أن المقدار المهم لمتغير ما، هو الذي يقدمه الجزء إلى الكل. وهذا المعنى الذي استخدمه الكثير من الأنثروبولوجيين مثل رادكليف براون R. Brown ورالف لنتون R. Linton ومالينوفسكي Malinowski بل وإميل دروكايم. ونحن نستخدم كلمة وظيفة بهذا المعنى فنقول: 'إن وظيفة الحكومة هي ضمان سلامة النظام القائم في المجتمع'".

ويرى ألفن جولدنر Alven Gouldner أن الاتجاه الوظيفي يمكّننا من تبصّر وتفهم أفضل لطبيعة العلاقة السببية بين الظواهر الاجتماعية. فإذا كانت الأخيرة (العلاقة السببية) تجيب عن "لماذا؟"، فإن الأول (الاتجاه الوظيفي) يجيب عن "ما الداعي". وبالرغم من أن الاتجاه الوظيفي قد لا يستطيع تفسير نشأة الأنساق الاجتماعية أو تشكلها بدقة، إلا أنه يمكّننا من فهم السبب الذي من أجله تؤدي بعض عناصر هذه الأنساق دورا ملحوظا في بقائها.[2]

---

(1) نفس المرجع السابق، ص. 435.

(2) نيكولا تيماشيف، **نظرية علم الاجتماع**، تر. محمود عودة وآخرون (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1997)، ص ص. 320 ـ 38.

ويعرّفها روبرت ميرتون Robert Merton بأنها: "تتمثل في تلك النتائج أو الآثار التي يمكن ملاحظتها والتي تؤدي إلى تحقيق التكيف والتوافق في نسق معين".[1]

من ناحية أخرى، هناك من يرى أن السؤال الأول الذي يحتاج إلى الإجابة هو:

ما هي الوظيفية؟ والإجابة الأولية على مثل هذا السؤال البديهي هي أنها برنامج للفعل. إنه يقصد بها أن تكون فكرة مفروضة وسياسة توجيهية. بالطبع، فرض الوظيفية لم يتخذ مكانا من فراغ، وإنما لابد دائما أن يكون مرتبطا بالإدراكات للظروف القائمة وإمكانيات التطور في ظل هذه الظروف. ولبيان أكثر، يمكن القول أن الوظيفية مرتبطة بالظروف القائمة وإنها وصفية وتشخيصية. فالطبيب يجب أولا أن يحدد ويشخص الأعراض قبل أن يكتب الوصفة الطبية. الأكثر من ذلك، يجب أن يكون واعيا بإمكانيات التحسن في جسم الإنسان قبل أن يقوم بتقديم الدواء أو القيام بالجراحة. ففي الحالة الوظيفية الجسم هو المجتمع الدولي، والمريض هو كارثة الحرب والمنافسة الدولية، والأمر هو قطع الطريق عما سماه أنجل Angell 'انخداع الإنسان أحادي الجانب' بالقومية فيما يتعلق بإدراكاته لحاجات الرفاهية. والإمكانيات المأمولة في جسم السياسة هي تجارب الحياة اليومية التي تحتوي دروسا جيدة للتعلم، تسمع بعناية، وتؤخذ إلى القلب من قبل أغلبية الأفراد.

فالوظيفية هي مقاربة براغماتية تتطلب الاستفادة من الأحداث المعاصرة وقضايا الاهتمام المباشر والتورط الواضح في المشاكل الكبرى للمجتمع الدولي. إنها تتطلب خطوة بعد خطوة ضبط وتطوير العناصر المأمولة في بقاء العالم. يعتقد الوظيفيون أن نماذج معينة من الفعل يمكن أن تفهم الآن، وبالتالي حتى إذا لم يعرف المستقبل، في النهاية تتحسن توقعات درجة مستقبل النظام في المجتمع الدولي.[2]

---

(1) السيد علي شتا، **نظرية علم الاجتماع** (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1993)، ص. 288.

(2) Paul Taylor, "The Functionalist Approach to The Problem of International Order: A Defence," _Politics Studies_ XVI, 03 (1968), pp. 395-97.

فالنظرية الوظيفية هي مفهوم يشير إلى نظرية كبرى في علم الاجتماع، ثم طبقت في علوم أخرى كعلم السياسة وعلوم الإعلام والاتصال وعلم النفس، وعلم الإدارة وغيرها من العلوم الإنسانية. وهي تدرس الظواهر الاجتماعية من خلال تحليل وظائفها، أو تدرس المجتمع من خلال تحليل وظائف أنظمته النسقية. وهي تيار محافظ لا ينشد التغيير الراديكالي وإنما إذا كان ولابد من التغيير فيجب أن يكون تغييرا جزئيا في الأنظمة الفرعية للنظام الكلي، لكي لا يختل النظام الكلي. وتؤكد الوظيفية على فكرة التكامل بين أنظمة المجتمع الفرعية للحفاظ على النظام الكلي، ويتحقق التكامل داخل النظام الكلي عبر عملية التنشئة الاجتماعية والمعايير الاجتماعية والأفكار والرموز الثقافية.

الجذور والافتراضات

يعد دافيد ميتراني David Mitrany أهم رائد للنظرية الوظيفية وذلك من خلال كتابه المشهور "عمل نظام السلم A Working Peace System" . في هذا الكتاب يرى أن المقاربة الوظيفية تبحث العلاقة السلطوية الخاصة بنشاط معين، وفصلها عن الرباط التقليدي بين السلطة وإقليم معين. فهو يرى أن الاتحادات الجهوية عموما والاتحاد الأوربي خصوصا هو أحد أكثر الدروس ثباتا في التجربة السياسية والتي تقترح أن مثل هذه التجمعات سوف تكون متوهجة بمعاني جديدة للسلطة، كما سوف توفر قدرة كبيرة لاستخدامها. وعموما اهتم دافيد ميتراني David Mitrany بشروط تحقيق السلم العام وتجنب الحرب في العلاقات الدولية، انسجاما مع الاتجاه العام للوظيفية التقليدية التي ركزت اهتمامها على أسباب النزاع. إذ يرى الوظيفيون أن العالم منغمس في الهوية الذاتية، والجماعات المنطوية على ذاتها، والغيرة التنافسية التي في بعض الأحيان تفجر العنف. والحكمة في ظل هذا الوضع هو خلق عناصر الجماعة الدولية.

وبناءا على هذه القاعدة الطبيعية تبنى الرفاهية في الحاجات الإنسانية الكونية على الإلغاء التدريجي لما سماه نورمان أنجل Norman Angell بـــ 'الوهم الأحادي Unilateral Illusion' للقومية. فلا مكان للمنظمات الجهوية في هذا المشروع الوهمي، باستثناء التفويض الإقليمي للإدارة الوظيفية.

فبالرغم من آراء دافيد ميتراني حول الاتحاد الأوربي واهتمامه بالدولانية بدلا من بناء الجماعة الإقليمية، فإن نظرة الوظيفية التقليدية توسعت في نظرية التكامل الجهوي. فقد كان العدو الأساسي لدافيد ميتراني David Mitrany –مجازيا– السيادة الوطنية والعقوبات القسرية للدولة القومية. وبناءً على ذلك، حاول صياغة إستراتيجية تؤدي إلى نظام أو جماعة اجتماعية فوق قومية. كما

أن المحاولات على مستوى التكامل الجهوي كذلك كانت تهدف إلى خلق نظام اجتماعي متعدد القوميات، ويمكن أن تكون الإستراتيجية الوظيفية أحد الوسائل في انجاز هذا الهدف.

فالمقاربة الوظيفية هي في الأساس غير سياسية. إنها تعمل على تلافي مواقف النزاع وتركز على 'الحاجات المشتركة الواضحة'، وعلى العمل على استمرار تطوير النشاطات المشتركة والمصالح. فمصلحة الجماعة هي قاعدة الشعور الجماعي، والهوية السوسيو-سيكولوجية.

من جهته يرى نورمان أنجل Norman Angell أن النظام الدولي للدول القومية أعمى الناس عن حاجاتهم الحقيقية في الرفاهية. فقد أعطاهم مجموعتين من القيم المتصارعة، أحدها منبثقة من الولاء للوطنية وتتطلب الدفاع عن الشرف القومي والمصلحة الوطنية؛ والأخرى منبثقة من الحاجات الإنسانية البسيطة كالصحة، والسكن والنقل. وتركيز الوظيفية يكون على المجموعة الثانية التي يقوم عليها التكامل.

يفترض أن الناس يتمتعون بعقلانية كافية في حساب مصالحهم والاستجابة بإيجابية إلى الإشارات التي تحمل بعض مظاهر ما يرغبون فيه. ولذلك لابد من تحول انتباههم من المشاكل الوطنية والحلول الوطنية التي توجد انقساما عموديا في المجتمع إلى المشاكل فوق قومية وفوائد الحلول فوق قومية. والامتياز الواضح للوظيفية أنها تتعامل مع المكافآت بدلا من الحرمان. إنها تطرح نتائج التعاون بدلا من المعاناة المتطلبة للمهمة السلبية لإعادة النزاع حول المصالح. إذ يرى دافيد ميتراني David Mitrany أن المجتمع الدولي الآمن هو الذي ينمو عبر القيام بالأشياء جماعيا في ميدان العمل والسوق عوضا عن التوقيع على المعاهدات في السفارات.

والسيادة في نظره لا تتحول بواسطة الصيغة الدبلوماسية وإنما بواسطة الوظيفة. بواسطة تفويض السلطة مع مهمة معينة، تحمل معها التحكم

الضروري من القوة والوسائل، أي يُحول جزء من السيادة من السلطة القديمة إلى السلطة الجديدة؛ والتراكم الجزئي لهذا التحويل، يترجم الوضع الصحيح للسلطة. مثل هذا التحويل سوف يغطي الانقسامات السياسية والانتشار الكبير لشبكة النشاطات الدولية والوكالات، والتي عبرها تصبح تدريجيا المصالح والحياة كلها للدول تتجه نحو التكامل.

ويرى دافيد ميتراني David Mitrany أن أي عملية تنظيمية في العلاقات الدولية كالمنظمات الدولية تحدد عبر المتطلبات الوظيفية. فالمبدأ الأساسي هو أن الأنشطة سوف يتم انتقاؤها علميا وتنظم بشكل منفصل، ووفقا لطبيعتها، ووفقا للشروط التي تعمل تحتها، ووفقا للحاجات الجارية. ولذلك، فسوف تمنح كل الحرية للتباينات العملية للعديد من الوظائف في المنظمة وكذلك حرية عمل وظيفة معينة وحرية تعديل الحاجات والشروط.

فإذا أخذنا الاتصالات كمثال، فإن منظمة أنظمة سكة الحديد سوف تكون قارية؛ كذلك النقل البحري، وما بين القارات، والطيران؛ والبث الإذاعي. عموما، سوف ينظم الإنتاج والتجارة والتوزيع وفق منظور مرن. إذ أننا لا نحتاج إلى قاعدة ثابتة ولا إلى نمط صارم في تنظيم مستوى معين من الوظائف، لأن الأبعاد الوظيفية تحدد نفسها بنفسها، تحدد الوظيفة بطريقة ما أعضاءها المناسبين. إنها تبين عبر التطبيق طبيعة الموقف المطلوب في ظل شروط معينة، وفي هذه الطريقة يحتاج إلى قوة السلطة. والتنسيق بهذا المعنى سوف يكون حول الوظيفية.

الأكثر من ذلك، يرى دافيد ميتراني David Mitrany أنه بالرغم من أن المنهج الوظيفي لا يعوق الهيكل المؤسساتي العام، إلا أن الحقيقة هي أنه لا يوجد رأي واضح، ولا يحتمل بلورة روابط مؤسساتية مشتركة في سنوات معينة.[1]

(1) Reginald J. Harrison, Ibid. pp. 27-31.

القضايا الجوهرية للنظرية الوظيفية

نشرت مجموعة من الأعمال حول المقاربة الوظيفية منها كتاب إرنست هاس Ernst Haas بعنوان 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' في عام 1964 وأُعيد نشره في عام 1966، وكذلك العمل الأساسي لـــ دافيد ميتراني David Mitrany بعنوان 'عمل نظام السلم Working Peace System' الذي كتب مقدمته هانس مورغنتو Hans Morgenthau (أول نشر له كان في عام 1943). أثارت هذه البحوث نشاطا جديدا داخل النقاشات القائمة حول المقاربة الوظيفية في تحليل مشاكل المجتمع الدولي. ففي كتاب 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' طور إرنست هاس ونقح أفكار الوظيفية في ضوء كل من الوظيفية السوسيولوجية والتطورات الحديثة في نظرية النظم. بالطبع لم تكن الانتقادات صامتة، وحتى الآن لا نستطيع أن تقول أن التغيرات وصلت إلى أبعاد النقاش الكبير. لكن تجدر الإشارة، إلى أن هؤلاء الأكاديميين والموظفين المدنيين الدوليين الذين انجذبوا لفترة طويلة إلى المقاربة الوظيفية تلقوا تشجيعا جديدا. وبناءا على ذلك، كانت فرصة مناسبة لمحاولة تقييم بعض القضايا الكبرى ذات العلاقة بهذا الحوار والتخمين في بعض مشاكل الوظيفية. وقبل بدء المناقشة، هناك سؤال مركزي لابد أن يطرح وهو أين نجد الأفكار الأساسية حول الوظيفية؟ هذا السؤال مهم مادامت الانتقادات في بعض الأحيان لا توجه إلى الأفكار الأساسية وإنما إلى التفسيرات الخاطئة لها. هناك أربع قضايا كبرى تعكس التراث الوظيفي في الوقت الحاضر. الأولى هي الأفكار الأساسية نفسها الموجودة في أعمال دافيد ميتراني David Mitrany، ليونارد وولف Leonard Woolf، سير نورمان أنجل Sir Norman Angell، فيزكونت سيسل Viscount Cecil، كول Cole، وقلائل آخرين أقل أهمية. فقد صحح إرنست هاس فكرة أن دافيد ميتراني David Mitrany هو الزعيم

الوحيد الممثل للوظيفية، لكنه لم يصحح في تأكيده أن جميعهم زعماء الوظيفية. وقد أعد الكتاب الوظيفيون مخططا للعالم الجديد المتحدي الذي يظهر بعد الحرب العالمية الثانية، وكذلك كانوا مهتمين بالعالم الجديد المتحدي الذي ظهر بعد الحرب العالمية الأولى. فقد نشر ليونارد وولف Leonard Woolf مشاريعه المسحية حول عصبة الأمم في عام 1917 ونُشر بعنوان 'طريق الرجل الذكي إلى منع الحرب في The Intelligent Man's Way to Prevent War 1933 in1933'. كذلك نشر نورمان أنجل Norman Angell، روبرت سيسيلRobert Cecil وكول G. D. H. Cole في بداية الثلاثينيات أعمالا من هذا القبيل. أما بالنسبة لدافيد ميتراني فهو بالطبع أقرؤهم، إذ أنه نشر أعمالا حول الاستقرار بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة كتيب 'الطريق إلى الأمن' (1944) وكتاب 'عمل نظام السلام' (1943)، كما ساهم قبل ذلك في الثلاثينيات في الكتابة مثل 'المراجعة الإقليمية والمادة 19 من الميثاق Territorial Revision and Article 19 of the Covenant'.

تتمثل القضية الثانية في تلك الكتابات المفسرة للأفكار الأصلية، سواء كانت متجانسة معها أو قامت بتعديلها، أو تمثلت هذه الأعمال في تطبيقات دراسات حالة معينة. مثل هذه الكتابات ضمنها بول هوفمان Paul Hoffman في كتابه 'هل يفوز السلم Peace Can Be Won' الذي نشر في عام 1951 وتحدث أيضا عن ذلك وليام رالسمان William Relsman في مقالة له حول 'دور الوكالات الاقتصادية في تعزيز القضاء والأحكام الدولية The Role of Economic Agencies in the Enforcement of International Judgements and Awards' الذي نشر في حولية International Organization في خريف 1956. بالطبع حركة التكامل نحو الوحدة الأوربية التي قامت بها الدول الأوربية الستة في البداية جلبت انتباه الوظيفيين أيضا.

القضية الثالثة هي الموجودة في كل الأعمال التي كانت في شكل انتقادات حادة للوظيفية، مثل تلك التي قام بها إنيس كلود Inis Claude،

والأعمال التي استخدم فيها النقد كخطوة أولى نحو تطوير الأفكار الوظيفية ونحو وضعهم في خط مع ما يعتقده الكُتاب أنها أفكار أكثر عمقا لعلم السياسة المعاصر. فكتاب 'ما وراء الدولة القومية' لهاس استخدم النقد في معالجة تفسيرات معينة للأفكار الوظيفية كنقطة انطلاق لتطوير مفهوم جديد للوظيفية. كما كان اهتمام كنيث تومبسون Kenneth W. Thompson بالنقد أكثر من التطوير من خلال كتابه 'الواقعية السياسية وأزمة السياسة العالمية Political Realism and the Crisis of World Politics'. ووفقا لارنست هاس، هناك كذلك بعض التحاليل الرائدة لمضمون الوظيفية في المذكرات العلمية غير المنشورة في أمريكا.

أخيرا، القضية الرابعة هي الموجودة في البحوث التي أجريت حول الوظيفية كتطور سوسيولوجي. فلابد من التذكر أن أهداف رواد الوظيفية السوسيولوجية وأفكار الوظيفيين تختلف تماما، لكن كانت المحاولة في كتاب 'ما وراء الدولة القومية' في سبيل ربط الاثنين، إذ لابد أن يكون الطالب الذي يدرس الوظيفية واعيا على الأقل بالخطوط الكبرى للوظيفية السوسيولوجية. إذ يعود الفضل في استخدام النقد من أجل تطوير وإعادة تنظيم الأفكار الوظيفية الأصلية الذي جاء في عمل هاس إلى الوظيفية السوسيولوجية؛ بالرغم من أن بعض التحاليل البنائية الوظيفية المحددة، كالتي طرحها مالينوفسكي Malinowski لم تستخدم في تطوير الوظيفية. فقد اهتم الوظيفيون بعمليات التكامل بين الدول ورأوا التغيرات التي تأخذ مكانا داخل الدولة بأنها ديناميكية أساسية لتلك العملية. وما احتاجوا إليه هو النظرية التي تستطيع أن تفسر التحول الذاتي لنظم الدولة وتعويضها بالنظام التكاملي الجديد.

من ناحية ثانية عندما طرحت النظرية البنائية-الوظيفية أن كل بنية من المجتمع ترافق وظيفة وكل وظيفة ترافق بنية، رُكّز الانتباه على بقاء أو توازن المجتمع. فالتغيرات الأساسية في المجتمع كالتي وجدت في عملية التكامل لم تكن مفسرة لإمكانية مبادأة الفرد بتعديل نظام الدولة، بالنسبة للفرد كان معاقا

بواسطة معادلة البنائية-الوظيفية المحددة داخل نظامه الخاص. ومع ذلك، شعر هاس أن التحليل الوظيفي يستطيع المساعدة في ربط كل من الحاجات الظاهرة والباطنية للفرد مع عملية التكامل وأن هذه الحاجات ستنتج من الأفكار الوظيفية النظمية Systematization. فقد رأى هاس أن إمكانية ديناميكية النظام ربط الوظيفية بدراسات التكامل هو أمر ملموس، وتوجه الفاعل المجرد لتكرار العلاقات يمكن أن يفسر تحوله الخاص إلى مجموعة العلاقات الجديدة داخل النظام الجديد. وذلك بسبب أنهم يسمحون للمبادرة الفردية والتحول الذاتي للنظم. وفي هذا الإطار، يميل هاس Haas إلى تفضيل النظرية الوظيفية لـــ دوروثي إمات Dorothy Emmet ونظرية نظم توجه الفاعل Actor-Oriented Systems Theory، بدلا من نظرية التوازن لـــ مالينوفسكي Malinowski أو تالكوت بارسونزTalcott Parsons أو نظرية النظم لمورتن كابلان Morton Kaplan. إنه من الواضح أن الربط بين الوظيفية السوسيولوجية والأفكار الوظيفية يمثل مشاكل مخوفة للمحلل. ومع ذلك، فالوظيفية السوسيولوجية لها الكثير ما تقدمه في الأفكار النظمية لدافيد ميتراني Mitrany، وولف Woolf وآخرين وتشكل أحد الموضوعات في التراث الحالي الذي يجب على الطالب الذي يدرس الوظيفية أن يستوعبه.[1]

(1) Paul Taylor, "The Functionalist Approach to The Problem of International Order: A Defence," *Politics Studies* XVI, 03 (1968), 393-95.

أسس التحليل الوظيفي

1- فهم الطبيعة البشرية وكيفية التحكم فيها:

لم يكن الوظيفيون متفائلين بإفراط حول طبيعة الإنسان، كالقبول بأن هناك عناصر معينة غير معقولة في طبيعة الإنسان مثل إمكانية الإصابة بداء حب الحرب والعنف. من ناحية أخرى، لم يهتموا كثيرا بطبيعة الإنسان كاهتمامهم بسلوكه؛ وادعوا أن الأخير مفتوح على التعديل والضبط. فقد رأى أنجل Angellبأنه ليس هناك تغيير في طبيعة الإنسان ولكن هناك تغيير في السلوك الإنساني: وأن السلوك الإنساني يمكن أن يتغير كنتيجة للأحداث الخارجية مثل عمل المؤسسات، الأديان، السياسة، التقاليد الاجتماعية أو السياسية، قانون النمط، العادة، القبيلة أو المحرمات الأخرى؛ الأفكار الجديدة، الاقتراحات، التربية، الأمور المفروضة الملاحظة يوميا، حقائق التاريخ.

ورهان الوظيفيين هو أعلى من افتراض أن سلوك الإنسان يمكن أن يعدّل بواسطة عملية التعلم من بيئته الاجتماعية. فهو يمكن أن يكون محبا للحرب، لكن أفعاله الحربية وسلوكه، يمكن أن يكونا مضبوطين ويخمدان إذا عدّلت بيئته الاجتماعية. إن الإنسان يذهب إلى الحرب لأن بيئته الاجتماعية تشجعه على أنه يجب أن يحارب وبالطبع هو جزء من طبيعتنا؛ وما نحارب من أجله هو جزء من طبيعتنا؛ ويمكن لبيئة الإنسان الاجتماعية في المقابل أن تكبحه عن الذهاب إلى الحرب.

لكن المسألة ليست بسيطة بالنسبة إلى عالم الاجتماع أن يرتب جيدا البيئة ويترك المقاتلين يكافحون بدون جدوى في شبكتهم. في كل يوم من الحياة

تكثر نماذج الناس الذين يفرضون إرادهم على بيئتهم ويتعلمون من هذه البيئة. فليست كل القواعد في المجتمع تحتاج لأن تكون معززة من قبل الناس المستأسدين عند ملاحظتهم. إنه على العكس من ذلك، سنجد أن الدرجة التي تطاع فيها القواعد لا تتغير تناسبيا مع درجة تطبيق العقوبة بالقوة أو لا. فبعض القواعد تحتاج أن تكون القوة وراءها؛ وأخرى تخلق بواسطة الإنسان لأن التجربة بيّنت أنها تمثل مصالحه، وتعلم قبولها كجزء ثابت من بيئته. فقد حدد مصلحته في مفاهيم بيئته؛ ولم يقرر ما هي حقوقه التي يجب أن تكون؛ ولم يفكر في التصرف كحكم في حالته الخاصة كما تفعل الدول في المجتمع الدولي. في أي مجتمع هناك قبول معين مشترك يعم الأهداف التي تساعد على توفير شرعية الأشكال المؤسساتية للمجتمع وأنماط العقاب للسلوك. هذا التعميم للأهداف هو الذي يهتم به الوظيفيون.

هناك بعض الدروس المشجعة على التعلم من سلوك الإنسان في المجتمع، ووفقا للوظيفيين، فإن الأعراض الرئيسية لمرض السلوك الإنساني قد اكتشفت. إنه يتعلم مبادئ السلوك المتحضر ويبين أن القدرة على التعلم هي مشجعة. فقد رأى دافيد ميتراني في عام 1944 أن الناس إذا أعطوا ما يحتاجون إليه باعتدال وتحصلوا على ما يريدون، فإنهم سيحمون السلام وهذا ما تأكد في الكثير من الحالات الوطنية لكن لم يجرب دوليا لحد الآن، أو كما أوضح نورمان أنجل Norman Angell أن طبيعة ما يحتاجه الناس يجب أن يحصلوا عليه. باختصار، يرى دافيد ميتراني أنه بسبب أن الأفراد يسكنون في بنية من الدولة القومية فإن لديهم حقيقة مجموعتين من الحاجات المتصارعة. من جهة هناك الحاجات المنبثقة من ولائهم للوطن كالحاجة للدفاع عن الشرف الوطني وتأييد قوة الوطن، ومن جهة أخرى هناك تلك الحاجات المتأتية مباشرة من وجودهم كأفراد كالحاجة إلى الأمن الاقتصادي والترتيبات الصحية المناسبة، والسكن الحسن، والنقل وما إلى ذلك، بمعنى آخر، حاجات الرفاهية. والمشكل هو أن المجموعة الأولى من الحاجات هي دائما تأتي بطريقة ما في المرتبة الأولى. فولاء الإنسان للوطن يقوده

إلى التصويت لصالح الموالي للوطن في زمن الانتخابات بالرغم من أن المرشح الآخر يكون أحسن بكثير في الاقتصاد وسوف يقوم بالكثير من أجل الرفاهية. ولذلك يواجه الإنسان دائما مشكلة التوفيق بين أولويات مجموعتين من الحاجات الهرمية، واحدة منهما تجعله في عداء دائم مع الآخرين. ومما يزيد المسائل سوءا هو أن ولاءه للدولة يمنعه دائما من إدراك الأهمية الحقيقية للمعلومات المتوفرة. ولا يقوده فقط إلى الضلال عن أهمية حاجاته في الرفاهية بواسطة القومية؛ وإنما يصبح أعمى بواسطتها أيضا.[1]

2- الأبعاد السيكولوجية:

إنه غني عن التأكيد أن الوظيفيين ينظرون إلى التعاون الوظيفي أنه مهم، ليس بسبب مصلحتهم ولكن لأنهم يعتقدون أنه يساعد على تغيير نظرة الإنسان وسلوكه. في الأساس إنها أفكار علم النفس الإنساني، إذ أن الاعتقادات وآمال الوجود الإنساني هي التي تجعل الفوضى الدولية تستمر والحرب حتمية. ولكي يتجنب النظام العالمي الحرب يتطلب سيكولوجية السلم التي ستجعل السلام حتميا. يعتقد الوظيفيون أنه إذا ما أكدت المؤسسات الدولية على حاجات الرفاهية للإنسان التي وُضعت من أجلها، فإن الإنسان سوف يصبح مدركا أكثر لروح التعاون. وسوف يتعلم ضبط عنفه العاجل والممكن، وردود أفعاله نحو المنبهات الاجتماعية في المصالح الجيدة الطويلة الأمد. يقوم توسع منطق الوظيفيين، والديناميكية العملية المؤدية إلى النظام العالمي على نظرة أن السلام لا يمكن أن ينجز بواسطة معالجة مشكلة الحرب في أوجها، وإنما ينجز فقط بواسطة تغيير الوضع. ويتغير الوضع بواسطة حقن المعلومات حول نجاح تجربة التعاون في تحقيق أهداف الرفاهية في الواقع المعاش. هذه النقطة يمكن أن تتطابق مع المثال التناظري الوظيفي الذي استعمله أنجل Angell. يتضمن هذا المثال أن رجلا في أحد الأيام رأى أحد المارة في الطريق أسفل نافذته المفتوحة يشبه

(1) Ibid. pp. 397-98.

الرجل الذي جرحه جرحا كبيرا. فذهب إلى سلاحه وقرر إطلاق النار عليه، برغم من نصيحة صديق له بالتراجع وعدم الإقدام على مثل هذا السلوك المتهور، لكنه لم يتراجع. فقام صديقه بطرح ورطته على معارفه وأسرته، وأكد لهم على سخافة فعله؛ لكن دون فائدة. إلا أن أحد الأشياء التي توقف إطلاق النار هو أن تنبيه الرجل المسلح أن الإنسان الذي في الطريق لا يشبه الإنسان المعتدي عليه، وبعد التحقق من هذا الإنسان أنه ليس العدو الحقيقي، فإنه يضع سلاحه.

يمكن الإشارة إلى أن هناك ضعف في المثال التناظري الوظيفي لإنجل Angell. فعدو الإنسان الحقيقي يفترض أنه إنسان آخر ما زال موجودا. لكن العدو في الوضع الدولي في نظر الوظيفيين ليس دولة أخرى وإنما عوامل خارجية، متمثلة في فقدان التعاون الوظيفي الفعال في خدمة أهداف الرفاهية وتدخل الحكومات الوطنية. وتناظر أنجل سوف يكون أكثر دقة إذا أعطى إنسان مثله المعلومات المرتبطة بسبب عداوته. (العدو الحقيقي يجب أن يكون مجردا وليس ملموسا.) ومع ذلك، فالتناظر الوظيفي بيّن الاعتقاد الوظيفي أن سوء الفهم يظهر من الإدراكات المشوهة للواقع كنتيجة للجهل المؤدي إلى العنف والحرب. كذلك بيّن التناظر المقاربة التدرجية للوظيفيين. فنقطة بدايتهم هي وجود الوضع، والوضع الجديد ينجز أوليا خطوة بعد خطوة. إذ يرى رايزمان Reisman أن هناك إمكانيات للعمل في منظمات الوكالات الاقتصادية الدولية الحالية. ويجب أن نتقدم إلى الأمام؛ يجب أن نعمل؛ لكن يجب أن نعمل عندما تكون إمكانيات التقدم موجودة.[1]

3- دور المعلومات:

مظهر آخر للأفكار الوظيفية، متضمن في التناظر الوظيفي لأنجل Angell، وهو نظرته أن المعلومات الجديدة قادرة على تعديل الأحكام المسبقة

(1) Ibid. pp. 399-400.

والافتراضات الأولية حول ما هو صحيح من الفعل الذي يجب أن يكون. يفكر الإنسان في التناظر الوظيفي أن هناك حق للقتل؛ وينثني عن ذلك بواسطة المعلومات الجديدة. كذلك الأمر بالنسبة للدولة، فالمعلومات الجديدة تؤدي بها إلى نبذ الأوامر غير القانونية والإجراءات القديمة. فقد طرح دافيد ميتراني فكرة ميل الدول الحديثة إلى التنظيم وفق أهداف ووسائل معينة ووفق شروط الزمان والمكان، وبالرجوع إلى المجتمع الدولي يكون السؤال لماذا لا يجب أن نطبق نفس الدروس هناك. من ناحية أخرى، الافتراض المهم في مقال رايزمان Reisman هو اعتقاده الواضح أنه محتاج فقط إلى تفسير كيف تستطيع البنوك الدولية تغيير اتفاقياتها والإجراءات المساعدة على تقوية القانون. يبدو أن أساس هذه الآراء يكمن في وجود افتراضين مهمين يوضحان كل الفكر الوظيفي: الأول، الإنسان هو عقلاني بشكل كاف للتجاوب مع المعلومات الجديدة؛ الثاني، يملك الإنسان طريقة للمعرفة الطبيعية المتجاوزة لأهمية بعض الأهداف وسيختار بعض الأهداف الإضافية المساعدة على إنجازها. وفي الأخير لا يفضل الإنسان القتل، وإنما يفضل السلام ودعم القانون. يفضل التعاون إذا عاد عليه بالفوائد الاقتصادية والاجتماعية. وسيرى المعقولية بالطبع في الفعل المصمم على إنجاز هذه الأهداف. هذه الافتراضات موجودة في قلب الوظيفية.[1]

4- المنهج العلمي في التحليل:

فقد اختبر الوظيفيون الصعوبات التي تواجه البحث، ويعود الفضل في ذلك إلى تنامي أهمية المنهج العلمي في دراسة السياسة. وبواسطة المنهج العلمي يأتي العقل العلمي، وعادة التفكير المستلزم للتحليل، وتحليل الوحدات الكبيرة، ومحاولة فهم العلاقات بين الأطراف كلها. فالميل الفكري نحو التفاصيل الدقيقة هو أمر جوهري. ومعيار الحكم على نجاح العملية هو المدى الذي يمكن أن تكون عليه القضية مصورة في علاقة مع بعضها البعض ضمن إطار عقلاني

(1) Ibid. p. 400 .

للكل. ففي كتاب 'ما وراء الدولة القومية' تم تنميط هذا المنهج. هذا المنهج متكون من الوحدة الكبيرة التي هي النظام الذي يحدد أولا، أما الأجزاء، فهي الأفكار الوظيفية التي تكون مترابطة ومعدلة إذا اقتضى الأمر لتتطابق مع مخطط العقلانية المضمنة في الوحدة الكبيرة. لكن المقاربة الوظيفية هي تقريبا معارضة لهذا، فمنهج الوظيفية يشبه نظيره عند الفنان. فالوظيفيون يتخذون من الاستعارات أو المجازات Metaphors الموجودة في بيئتهم أمثلة للتحليل، وينشئون سلسلة من الإدراك والنظرات المترابطة مع بعضها البعض بواسطة الشعور بالعناصر الجماعية أكثر منها بواسطة الربط المنطقي الضروري. إنهم ينتقلون في المناقشة من المقياس الصغير إلى المقياس الكبير.

ولدعم هذه النظرة يمكن فقط اختبار المجازات Metaphors المستخدمة بشكل مكرر من قبل الكتاب الوظيفيين. فعلى مستوى المقياس الصغير؛ استخدم وولف Woolf مجاز أو استعارة Metaphor شرطي القرية كثيرا. كذلك استخدم دافيد ميتراني الشرطي البريطاني الصادق. وبالرغم من أن رايزمان Reisman كتب عن البيئة بشكل مختلف عن الوظيفيين القدامى، وكان ذلك حول أميركا في عام 1965، إلا أنه استخدم نفس المجاز والمتمثل في شريف المدينة The Sheriff. وقد انتقل النقاش من وحدات القياس الصغيرة هذه إلى شؤون الدولة وإلى شؤون المجتمع الدولي. ومن الواضح أن الوظيفيين استخدموا مقاربة مختلفة جدا عن مشاكل المجتمع الدولي، وعن الكتاب العلميين في العلاقات الدولية.

من جهة أخرى، المحاولة المتخذة من قبل هاس هي ذات قيمة. فقد حاول بمساعدة بعض الباحثين تنظيم الأفكار الوظيفية بطريقة منظمة ووضعها في إطار منظم له إعارة عميقة وفي بعض الحالات يضيف أحدث الآراء إلى الآراء الأصلية. وتجدر الإشارة إلى أن محاولة الحصول على تماسك صلب وعلاقات أكثر منطقية بين الأفكار، يمكن أن تفقد قيمة بعض الآراء الأصلية.[1]

(1) Ibid. pp. 401-02.

5- تحويل الولاء:

يرى الوظيفيون أنه إذا كانت حاجات الرفاهية هي أكثر أهمية، فإن الإنسان الجدي يمكن أن يقتنع بواسطة التربية والتجربة ليحوّل ولاءاته من الحكومة الوطنية التي على المدى الطويل لا تعطيه سوى الثانوي الأفضل، ويعيد توجيهها نحو الوكالات الدولية التي هي المدير الأفضل لتلك الحاجات. فعلى المدى الطويل سيكون الناس موالين لتلك المؤسسات التي تكون أكثر نجاحا في إشباع حاجاتهم؛ ويمكن إشباع الحاجات بشكل أفضل في تلك المنطقة الأكثر ملاءمة للأداء الفعال للمهام المطلوبة؛ تلك المناطق التي ليست لديها حدود مشتركة مع حدود الدولة التي تقسمها اصطناعيا وتسبب إدارة غير فعالة لمتطلبات الرفاهية. لذلك ما يحتاج إليه هو مجموعة من المؤسسات المدافعة عن إشباع حاجات الرفاهية للإنسان واستقراره، عبر حدود الدولة. فإذا استطعنا تنظيم مثل هذه المؤسسات، يرى الوظيفيون أن الناس سيدركون امتيازات التعاون الدولي، وسيكونون مقادين بواسطة النجاح في إرادة التعاون إلى أن تضعف الحكومات الوطنية وتقوى مؤسسات التعاون والتكامل الدوليين. عندئذ سيبدأ الإنسان بتحقيق الطبيعة الصحيحة والأهمية الحقيقية لحاجات الرفاهية. ولتأييد هذا الفكرة طرح دافيد ميتراني أهمية التعاون الاقتصادي والاجتماعي داخل الولايات المتحدة الأميركية من أجل خلق المجتمع الكبير الذي هو أميركا الآن. فهو يرى أن هذا يبين كيف أن الناس يتعلمون اكتساب الولاء للمؤسسات التي تشبع حاجات الرفاهية. وأن نمو السلطة من التوافق والرفاهية هي أكثر الاحتمالات إحداثا للتوافق. فمثلا فشلت عصبة الأمم في الحصول على السلطة بسبب فشلها في تقدير هذا الدرس ونفس الشيء ينطبق على الأمم المتحدة أيضا.[1]

---

(1) Ibid. pp. 398-99.

ولذلك يرى دافيد ميتراني David Mitrany أنه نتيجة لتطور المنظمات الدولية لابد من تحقيق مهام الرخاء الإنساني وبالتالي تآكل التأييد الشعبي للدولة القومية وبالتالي تقلص تهديد السلام العالمي المفروض من قبل القومية. لكن لم يؤيد ميتراني David Mitrany الهجوم المباشر على القومية؛ وعوضا عن ذلك أدرك أن في الدول الحديثة هناك انتشار للتقنية، والحياد السياسي، والوظائف التي تتوقع شعوب هذه الدول أن تشكل حكوماتها المحترمة.

فالعديد من هذه المهام مثل مراقبة الملاحة البحرية، أو البريد الدولي، أو تحديد الموجات الإذاعية لا يمكن أن تحقق بفعالية على المستوى الوطني، في حين التعاون الدولي يكون حيوي إذا دخل فيه الجميع. ولذلك اقترح دافيد ميتراني David Mitrany والوظيفيون الآخرون أنه يجب أن تشجع الحكومات على أن يمثلها في إنجاز هذه المهام خبراء تقنيون غير سياسيين يعملون ضمن إطار المنظمات الدولية؛ من أجل انتفاع الجماعة العالمية. وما دام أن نظام الدولية القومية ثابت وسبب العنف، والانقسام يقوض الحاجات الحقيقية ومصالح الجنس البشري، فإن المقاربة الوظيفية سوف تبنى على الوجود القبلي للاعتماد المتبادل بواسطة البناء على مهام وظيفية معينة للتعاون الاقتصادي والرفاهية. وهذا سوف يجنب الحوار السياسي المسبب للخلاف لكن في نفس الوقت يخلق مجموعة المصلحة التي سوف تذيب في النهاية الجبهات الوطنية التي لا معنى لها.

الأكثر من ذلك، مثل هذه الإستراتيجية سوف تجنب التنازع مع مبدأ سيادة الدولة أو أي نقاش قانوني عقيم؛ ووفقا لدافيد ميتراني David Mitrany، فإن الفعالية الكبيرة للمنهج الوظيفي هي في 'حرية الإرادة التقنية Technical Self-Determination'، التي تحدد الاهتمام الوظيفي للمؤسسات، والسلطة الضرورية لإنجازه، وأن حرية الإرادة التقنية هذه، يمكن أن تتغير بشكل واسع من وظيفة إلى وظيفة. كما لم ينف دافيد ميتراني David Mitrany إمكانية أن البداية الوظيفية يمكن أن تتطور إلى نظام سياسي شامل عبر الفدرالية بواسطة التعيينات. هذه الفدرالية سوف تقوم على شبكة من

الأنظمة المتبادلة التعاون وتعزيز الرخاء. وبالتالي سوف تعوض القومية بالولاء إلى الجماعة العالمية، نتيجة لتعلم الناس من بيئتهم الاجتماعية أن التعاون الدولي سوف يشبع الحاجات التي لم تعد الدولية القومية باستطاعتها تحقيقها.[1]

6- القوة والرفاهية:

من الخطأ الاعتقاد أن الوظيفيين يفصلون بين القوة والرفاهية، بل إن بعضهم يعتبره تضليلا جسيما، وقلة دراية بالأفكار الوظيفية. ويستشهد على ذلك برأي هاس الذي يرى أن هذا الفصل في حكم المستحيل، وأن تحديد المكافآت النادرة بين جماعات المصالح المتنافسة يجب أن يستلزم استخدام القوة والرقابة السياسية. ويكاد يكون هذا الرأي محل اتفاق بين الوظيفيين. إذ لم يقل الوظيفيون أن القوة والرفاهية منفصلان، لكنهم اهتموا بالطريقة التي يرتبطان بها. في الواقع، قالوا من الأحسن التركيز على الرفاهية، وتستخدم القوة لغرض إنشاء وضبط المنظمات القائمة على حاجات الرفاهية أكثر من التركيز على مساهمة الرفاهية في متطلبات القوة في الدولة القومية. إنها ليست مسألة فصل الاثنين ولكن بدلا من ذلك التركيز الذي لابد منه على ما هو أحسن بالنسبة للمنظمة. فقد ظن الوظيفيون على المدى الطويل أن القوة ستكسب كلا من الغرض الجديد والهدف الجديد. لكن هذان الاثنان، -القوة والرفاهية- مرتبطان مع بعضهما البعض.

من ناحية أخرى طرح نورمان أنجل Norman Angell فكرة أن المؤسسات هي ضرورية بسبب العناصر غير المعقولة في الطبيعة الإنسانية. وطرح دافيد ميتراني David Mitrany مرة أخرى أنه يجب أن تلعب الحكومات الوطنية دورا في المنظمة وتمويل المجالات الوظيفية. إنه يعتقد أن القوة المثالية من الأحسن استخدامها في إشباع متطلبات مهام الرفاهية التي

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 239-42.

تقترح بواسطة متطلب القومية. إذ يمكن أن ينظر للترتيبات الوظيفية كعناصر عضوية للفدرالية بواسطة التركيب. إنه لا يستخدم تنصيب الحكومات قبل المنظمات الوظيفية التي لها فرصة استخدام الشعب في إشاعة روح التعاون وإنشاء قاعدة سوسيولوجية مطلوبة من قبل الحكومة.

لم يراهن الوظيفيون على كل شيء، كما اقترح هاس، وإنما راهنوا على مهارات وحكم الخبراء. صحيح أنهم ظنوا أن الخبراء لهم جزء حيوي وضروري في اللعب إذا كان لديهم المعلومات المناسبة وإذا المجالات الوظيفية كانت مسؤولة عن استخدام خبراتها الخاصة. بالإضافة إلى دور الحكومات —كما يرى دافيد ميتراني— في قيام التعاون والتكامل، ففي رأيه لابد أن تحتفظ الحكومات الوطنية بالقوة العامة العليا وبالفيتو. فقد أيد استخدام قوة الحكومات الوطنية لزيادة التعاون الدولي. وما يختلف به الوظيفيون عن أولئك الذين يؤيدون الأفكار الليبرالية المتطرفة في التعاون الدولي هو اعتقادهم أن تجربة نجاح التعاون ستجذب ولاءات الناس بعيدا عن الحكومات الوطنية وفي الأخير تصبح الحكومات بدون جدوى. وكذلك يؤكدون على مشروع الرفاهية المعالج ضمن الحدود الوطنية.[1]

7- دور الخبراء:

يُظهر الوظيفيون وعيهم العميق وتفهمهم الشديد الخاصين بالامتيازات والصعوبات المتعلقة بدور الخبير في المنظمة الدولية. في نفس الوقت لا يسلمون تسليما مطلقا المسؤولية للخبراء؛ كما جاء ذلك متضمنا في كتاب هاس Haas 'ما وراء الدولة القومية'. فأحد المؤهلات المهمة التي وضعها مثلا، هي أن فرصة الخبير في لعب الدور المأمول يمكن أن يأخذها فقط إذا كان لديه المعلومات المناسبة، وبدونها فإن مجاله يبقى محدودا. ووفقا لذلك فإن الوظيفيين

(1) Paul Taylor, Ibid. pp. 402-04.

يدافعون عن إجراء البحوث المعمقة لتحديد أي طرق الخاصة بمهام الرفاهية هي أكثر ضرورة للحصول على المعلومات المتعلقة بأداء هذه المهام. ففي محاولته بيان كيف أن الرفاهية والقوة غير منفصلين، تطرق هاس لهذه النقطة. فقد شرح كيف أن الخبراء في القرن التاسع عشر لم يوافقوا على ما إذا كان انتشار الكوليرا يكون بسبب العدوى أو بواسطة العوامل البيئية فقط. فقد رأى أن الموضوعات الخاصة بالخبراء كانت في الحقيقة انعكاسا للمصالح السياسية والاقتصادية الخاصة بدولهم، ومن هذه الفكرة رأى هاس أن متطلبات القوة تسيطر حتى على المجالات المفترض أنها غير سياسية. ومع ذلك، يستطيع الوظيفيون بسهولة الإدعاء أن هذا لا ينكر إمكانية وضع تركيز كبير على الرفاهية أكثر من القوة. والعامل المانع هنا لا يكمن في الصعوبة السياسية ولكن في غياب المعلومات الوافية حول كيف انتشرت الكوليرا.

مرة أخرى التأكيد هو على استخدام الخبير في وضعية معينة وليس على الخبير أن يستخدم كحاجز للدواء العام. فإذا استطاع أن يقوم بالجزء القائم على المعلومات الوافية، فإن فرصة العمل في المصلحة العامة ستزداد. من ناحية أخرى، إذا معلوماته غير وافية فإن دوره في المنظمة يبقى محدودا ويجب التركيز على جمع المعلومات. فدور الخبير إذن هو أحد الديناميكيات في المشروع الوظيفي.[1]

8- المجتمع الدولي:

بحث الوظيفيون في الخطوط الكبرى لإستراتيجية بناء الجماعة الدولية. فقد اهتم دافيد ميتراني David Mitrany بالشروط البيئية التي تؤيد أو لا تؤيد نجاح الإستراتيجية الوظيفية. فهو لم يدرس الأولويات البنيوية ولكن لفت الانتباه عموما إلى عدد من الشروط المؤيدة للعلاقات الشرطية في بناء المجتمع

(1) Ibid. pp. 404-05.

الدولي. فالتوجه نحو الاعتماد المتبادل الدولي نتج عن تراكمية التجارة الدولية وزيادة تحسن الاتصالات، وبالتالي لاحظ أن هناك حركة غير مخططة في توجه المجتمع الدولي، وهي الحركة التي سوف تعجل من التعاون الوظيفي. إلا أن الحركات نحو الوحدة الجهوية أو القارية، أو الاتحادات الإيديولوجية، كانت معارضة للتوجه الدولاني Internationalist، لكن في خضم كل هذا كان ميتراني متفائل "بسوابق الظروفBackground Conditions". فالفترة كانت يانعة بالنسبة لتطور الإستراتيجية الوظيفية. ففي عام 1943، ظهر عالم الاعتماد المتبادل، الذي يستطيع الإنسان أن يتنبأ فيه بإمكانية رد فعل ضد الحرب، وانتهاء الحرب سوف يوفر بيئة سيكولوجية مؤيدة للتجارب المقللة من مخاطر الحرب والمتمثلة أساسا في الاعتماد المتبادل. فإذا أخذنا منظمة عصبة الأمم نجد الثقة قد ضعفت في طريقة عملها، بسبب أنها كانت منظمة قانونية بدلا من أن تكون منظمة براغماتية، ولم تكن قادرة على تأمين التغير السلمي. ومن ثم تحول التفكير العام من التأكيد على الحقوق إلى التأكيد على الخدمات؛ التأكيد على الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي بدلا من القوانين. أما بالنسبة لمشكلة عدم المساواة بين الدول في النظام الدولي، فإن دافيد ميتراني يرفضها، فهو يعتقد أن مكافآت الخدمات سوف تنتصر على الهيبة، والدول الصغيرة سوف تقبل بقيادة الدول الكبرى من أجل الأهداف الوظيفية، كما فعلت في التحالفات أثناء فترة الحرب.

فالتحديد الدقيق للتطور الهادف للمجتمع الدولي عبر زيادة التبادل والتفاعل يمكن أن يقود ميتراني أكثر إلى أخذ النظرة التشاؤمية حول التوقعات الوظيفية. فدراسة مظاهر النظرة الوظيفية، من خلال مرجعية مؤشرات الاعتماد المتبادل التي اعتمد عليها ميتراني، تبين أن نمط التغير لم يكن موحد دوليا. أولا، يمكن ملاحظة التطور واستخدام الاتصالات الحديثة بشكل غير اعتيادي، الذي يعكس الاختلافات بين الدول المتطورة والمتخلفة، وبين الاقتصاديات المخططة واقتصاديات السوق. والاعتماد المتبادل الإقليمي هو

الأكثر شيوعا من الاعتماد المتبادل المحلي، وزيادة التفاوت مع سرعة التقدم التكنولوجي.

فالحاجة إلى قبول درجة كبيرة من الاعتماد المتبادل بواسطة استخدام التكنولوجيا المتقدمة كطريقة لتقوية القدرات الاقتصادية والدفاعية، هي كذلك شعور متفاوت وطريقة نسبية في تحقيق نتائجها المرجوة. فبالنسبة للمجتمعات المتقدمة في أوربا الغربية، فإن المصادر الجاذبة لجهود الجماعة التكنولوجية يمكن أن تلتقي مع ما يسمى بالجدال الأميركي حول نقل التكنولوجيا. أما بالنسبة للدول النامية فإن درجة التوليد الذاتي للتكنولوجيا المتقدمة المطبقة في مثل هذا الهدف ليست سياسة مهمة ذات دلالة، وبالتالي لابد أن تعتمد بشكل كبير على نقل التكنولوجيا من المجتمعات المتقدمة. وبالرغم من أن المفضل لدى المجتمعات النامية هو أن يكون الاعتماد على مصادر متعددة في نقل التكنولوجيا، لكن من الناحية العملية نجد النشاط الثنائي هو الغالب بين الدول في هذا المجال، عبر استخدام أدوات المنافسة في النفوذ والامتياز الاقتصادي بين الدول المانحة. وبالتالي نقل النشاط والتكنولوجيا يمكن أن يؤدي إلى إثارة الخلاف في الجماعة الدولية. ففي قطاع الدفاع مثلا يلاحظ تأثير التكنولوجيا في موضوع الصواريخ البالستية المتطورة العابرة للقارات والأسلحة الذرية التي تقلل من قيمة الجغرافيا والتباعد المكاني كعوامل أمنية تخلق مجال الإستراتيجية الكونية. إنها تنتج تبعية العلاقة بين القوى النووية وغير النووية.[1]

9- دور البيئة الدولية في التكامل:

يرى رجينالد هاريسن أن البيئة السياسية الدولية التي تنمو فيها الجماعة الإقليمية التي أخذت مكانة في إحداث التكامل، لم يتجاهلها معظم الذين كتبوا عن التكامل، لكن الوظيفيين أفرطوا في تبسيطها ولم تؤخذ بعين الاعتبار من قبل الوظيفيين الجدد والفدراليين الذين ركزوا انتباههم على الوظائف،

(1) Reginald J. Harrison, pp. 97-98.

والعمليات، أو بنى التجميع الإقليمي. فمواقف الأفراد والدول؛ وكذلك أهدافهم الإقليمية؛ والاتفاقات التي يتوصلون إليها؛ والعمليات التي يلزمون بها أنفسهم، هي عوامل مهمة في تفسير التكامل، إذ أن المناسبة كبيرة لتوسيع تحديد الأعضاء الفواعل، المجبرون أو المخيرون من طرف البيئة الدولية. فهم وحدات عضوة في النظام الفرعي الإقليمي للعلاقات الدولية، والذي بدوره يؤثر ويتأثر بالنظام الدولي ككل.

فبرغم من أن لأوربا أشياء أكبر من الاعتبارات الجغرافية، بحيث أن هناك الصلات الثقافية وكذلك هناك تنوع بين دولها، وبرغم من أن هناك تاريخ طويل للاقتراحات حول التكامل، إلا أن حركة التكامل لا يمكن النظر إليها كمرحلة حتمية في عملية متطورة. فالدول الأوربية الستة التي بادرت بتجربة التكامل، ليست هي أوربا التاريخية، وإنما هي جزء صغير منها. إلا أن هذه الجماعة الأوربية وفرت قوة دافعة للتكامل وساعدت في تحديد تكوينها الأصلي كمحدد لتوسعها اللاحق، بأن أنشأت الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ ثم انتقلت إلى منظمات أخرى.

لا تتغير الجماعة ببساطة من أحد أنواع النظم الإقليمية إلى آخر. فإذا نظرنا في أولوية شؤون الدولة في التوحد (خطوة ضرورية لتقييم التقدم)، نجد أن الدول الستة كانت مهتمة بالنظام الدولي لكن لم تكن الفواعل الأساسيين الوحيدين. لكن خلق أوربا وتوقع استمرارية التقدم نحو الوحدة قد تأثر بالتوقف لهذا النظام القديم وانبثاق نماذج من الأنظمة الجديدة مع امتلاكها منطقها الخاص. بمعنى آخر، عملية التكامل في أوربا أخذت مكانا ضمن البيئة التي هي في ذاتها تغيرت وكلاهما أثر وتأثر بالتجربة الأوربية. فالتكامل هو نتيجة منطقية للتغيرات التي تحدث في عالم السياسة، وهو ذاته يغير مجرى الأحداث. والتغيرات وارتداداتها يمكن تحليلها بواسطة الرجوع إلى تأثير الأنظمة Systems Action على مستوى الدول.

فقد اعتبر مورتن كابلان Mororton Kaplan أن تأثير النظام يتجسد في مجموعة المتغيرات المترابطة، في مواجهة بيئتها، وأن قابلية الانتظامات السلوكية للتفسير تحدد خاصية العلاقات الداخلية وارتباطها ببعضها البعض وخاصية العلاقات الخارجية وارتباطها بالمتغيرات الخارجية[1].

فالانتظامات هي وظيفة للمتغيرات المستقلة المختلفة، كطبيعة وحدات النظام، بنيتها وقيمها، عدد الوحدات، تماثل أو عدم تماثل الموارد الاقتصادية والعسكرية والسكانية، زائد المتغيرات المستقلة والتابعة للتكامل كالتجارة والاتصال. ويحدث تحول النظام جزئيا كنتيجة للتغيرات في المتغيرات المستقلة عبر عملية قوى التغير التكنولوجي، والحرب والأزمة التي تؤثر في توزيع القوى.

فالنظام الدولي الذي كانت الدول الأوربية الستة جزءا منه قبل 1939 كان يسمى بنظام توازن القوى Balance of power. والجدير بالذكر أن في القرن الثامن عشر، كتب دافيد هيوم David Hume حول جذور هذا المفهوم، وحدد معناه وتطبيقاته الحالية. وقد انتقلنا إلى القرن العشرين، من نظام توازن القوى إلى ما أصبح يسمى بـــ'نظام ثاني القطبية المرن Loose bipolar system'[1].

ففي البداية، كان توحيد أوربا بطيئا يعكس الموقف ضد التكاليف المفرطة لنظام توازن القوى. وبعد ذلك تبين أنه كان استجابة مناسبة لمطالب فواعل أوربا الغربية في سياق هيمنة القوى العظمى. وبدوره يمكن أن يكون عامل عدم تكامل لمضامين نظام ثنائي القطبية الذي في بعض الأحيان يكون موضوع حوار.

فنظام توازن القوى كان قد انهار في فترة مهمة في نهاية القرن التاسع عشر، إلا أنه قبل القرن السابع عشر والثامن عشر كانت هناك فترة تقليدية لتوازن القوى، بحيث أن التحالفات التي قاتلت في حرب الثلاثين عاما تحت قيادة فرنسا والسويد من جانب والنمسا والأمراء الألمان من جانب آخر، كانت تبحث عن تقوية الطموحات التوسعية وفي نفس الوقت الاحتفاظ بطموحات الجانب الآخر مكبوحة أو مقيدة. فالعديد من المعاهدات المثبتة

للشؤون الأوربية بعد حرب الثلاثين عاما كان لها هذا الهدف. وكذلك العديد من حروب التحالف بين معاهدة النمسا Treaty of Utrecht في 1713 ومعاهدة تقسيم بولندا في 1772 كلها حاولت إقامة توازن يثبت النمسا ويخفض من قوة السويد، وإظهار القوة البروسية والروسية والبريطانية. فالنمسا، وفرنسا، وبريطانيا العظمى، وبروسيا، وروسيا والسويد كلها تنامت كقوى عظمى. كذلك الأمر بالنسبة لإسبانيا والأراضي المنخفضة التي كانت كذلك مهمة. لكن الهدف الكبير للفواعل الرئيسيين والقوى الصغرى والكبرى هو الحفاظ على توازن النظام، وذلك بتحاشي إلغاء الفواعل الأساسيين. من الناحية العملية، بسبب أن الدول كانت تعترف بالمطالب القديمة لبعض الدول في ضم مقاطعات معينة وبسبب أنها كانت تعترف بالحلفاء المحتملين في المستقبل في إلحاق الهزيمة بالدول، فقد كانت الحروب محدودة المجال والهدف، وهزيمة الفواعل كانت تسمح باستعادة مكانها في النظام لممارسة دورها كشركاء مقبولين لأعداء سابقين. لذلك يقوم النظام على التجاوب المرن مع القوة المقبولة. وقد شرح شرشل Churchill ذلك بـ 'السارية الضخمة Immense cantilever' عندما تحسب الكلمات ولو همسا، لأن الإيماء بالرأس يمكن أن يكون كلاما.

وبعد عام 1870 تقلصت مرونة نظام توازن القوى بواسطة حقيقة أن ألمانيا وفرنسا كانتا غير قابلتين للبقاء كشريكين لمدة طويلة، خاصة بعد هزيمة وإذلال فرنسا في سيدنSedan وبقيت الألزاس واللوران مقاطعة فاصلة بينهما. لكن العامل الجديد في عملية التفاعل الأوربي هو تطور الأسلحة السريع الذي زاد من مجال وكلفة الحرب، في مقابل تطور مواز في التربية ووسائل الإعلام، والرقابة الديمقراطية، بحيث أصبحت كل الشعوب معنية بالحرب. يضاف إلى ذلك سيطرة الوحدة الألمانية على القارة الأوربية مباشرة بعد 1870 كانت مصدر قلق جدي آخر لعدم الاستقرار في النظام الذي يقوم على درجة المساواة بين الفواعل. فبريطانيا ظهرت كقوة منذ منتصف القرن، ونجحت في لعب دور الرابح للمقام الأعلى: وذلك بلعب دور الموازن.

وبانتهاء القرن التاسع عشر، فإن مفهوم بريطانيا لدورها كموازن كان ميؤسا منه وقديما. وتستطيع بريطانيا الاختيار بين إما الاشتراك مع ألمانيا أو تمارس دور المراقب المنافس في النظام. تعترف مذكرة أير كرو Eyre Crowe بسيطرة ألمانيا على القارة الأوربية وتبني ما يسمى بسياسة الاحتواء Containment policy وما يسميها الألمان بالتطويق Encirclement. لكن باستثناء تطوير حلف مع فرنسا وروسيا ومناهضة شرعية المصالح الألمانية في المغرب وأزمة أغادير، لم تكن بريطانيا عازمة على قيادة الاحتواء. وبرغم من أن البلقان كانت برميل بارود بعد القلاقل التي أثارتها النمسا-المجر في البوسنة في البوسنة في عام 1908، إلا أن بريطانيا بقيت متمسكة بفكرة عقد مؤتمر أوربي. فقد ثابرت في بذل محاولات لتحقيق استقرار في الاختلافات بين بريطانيا وألمانيا (كإعطاء ألمانيا المستعمرات البرتغالية، وبناء سكة الحديد ببغداد)، لكن هذه المحاولات كانت في ضوء تعقيدات مشكلة البلقان. وحتى بداية الحرب في 1914، كان هناك فشل في طرح الموقف واضحا جليا أمام ألمانيا بأن بريطانيا لا تستطيع أن تبقى محايدة إذا ذهبت فرنسا وروسيا إلى الحرب ضد قوى المركز حول البلقان.

في ضوء هذه التراكمية الثقيلة من النزاعات والحروب والصراعات رأى الأوربيون – في نهاية الحرب العالمية الثانية – في التكامل طريقة لتسوية مشاكل الهيمنة الألمانية، في إطار نظام ثنائي القطبية المرن الجديد. فالقوة الوحيدة القادرة على الوقوف في وجه التوسع الروسي في أوربا هي الولايات المتحدة، بحيث أصبح الدور الأميركي في أوربا لا مفر منه. فأميركا كانت قد تورطت في أوربا مع روسيا كمنتصرين وقوى احتلال. لذلك، خطوط النظام الجديد تطورت بسرعة. والعمودان رسما داخل مجال القوى الثانوية التابعة لهما، وبالتالي شكلا كتل متنافسة، يختلفان تنظيميا، لكنهما متماسكان تماما. فمصطلح 'مرن' مناسب لأن هناك دول غير منضمة وفي النهاية أحد الكتلتين ذات بنية غير هرمية. علاوة على ذلك، الأمم المتحدة كفاعل كوني مارست دور الوسيط بين المتنافسين

ووفرت مجالا لمنافستهما. أما الدور الألماني في هذا النظام -الموحدة أو المقسمة- فكان دور القوة الثانوية، وإضافي إلى قوة الكتلتين وإن كان مهما. فاستمرار الانقسام كان مرغوبا لكل كتلة من وحدة ألمانيا الملتزمة بمعارضة الكتلة. الوحدة مقابل ثمن الحياد سوف يبعثر الترتيبات الدفاعية ويخلق مشكلة صعوبة التنفيذ. من ناحية أخرى، أنه بالرغم من انقسامها، إلا أن بقاء الخوف من ألمانيا كان دافعا مهما للتكامل الأوربي. فقد بقي في معنى أن رصف ألمانيا الغربية مع القوى الديمقراطية في الخمسينيات من القرن العشرين يجب أن يبدد أي مخاوف من أن ألمانيا سوف تكون خطر عسكريا في المستقبل البعيد. ففي عهد توازن القوى، يقبل الفواعل ببعضهم البعض كشركاء بدون التدخل في الإيديولوجيا، والأسلوب السياسي، أو انحياز العناصر السابقة، لكن في نظام ثنائي القطبية هذه القضايا يصبح تحديد انحيازاتها مهما، كما يرى كابلان Kaplan.

ففي الوقت الذي كان الخوف من مغامرة عسكرية ألمانية سائدا، فأن قانونية نظام توازن القوى استمرت في القيام بجزء مهم من حركة التكامل حتى بعد الاعتراف بنظام ثنائي القطبية. وفي هذا الصدد يرى شومان Schumann أن الرقابة فوق قومية على المصادر العسكرية الأكثر حيوية كصناعات الفحم والفولاذ في ألمانيا وفرنسا سوف يجعل الحرب بين الدولتين في حكم المستحيل. وبالتالي أصبحت النظرة المضادة لألمانيا أقل إثارة للجدل من نظيرتها المضادة لروسيا خصوصا في فرنسا.

لكن نظام ثنائي القطبية ذاته يوفر دافعا نحو التكامل. لأن المحافظة على نظام ثنائي القطبية المرن يتطلب من الفواعل زيادة قدراتهم في علاقتهم مع أولئك في الكتلة المعارضة. ومن ثم يحتاجون إلى حماية مواقعهم في مواجهة الزيادة في القوة لدى الكتلة الأخرى وبالتالي يجب أن يكونوا مستعدين للقتال بدلا من السماح للكتلة المنافسة من إحراز موقع متفوق. فكلا القاعدتين تخدمان زيادة الميل إلى التكامل داخل الكتلتين أكثر أو أقل في النسبة بالنظر إلى التنافر وعدم الانسجام بينهم. هذه العملية بدأت بواسطة المنظمة الأوربية

للفحم والفولاذ ECSC التي كان ينظر لها كخطوة اقتصادية مهمة إلى الأمام، الخطوة الأولى نحو إعطاء أوربا امتيازات التي تعود على الولايات المتحدة بالرفاهية، من خلال الوحدة السياسية المرافقة لحرية التجارة والاتحاد الجمركي عبر منطقة غنية وواسعة في الموارد المادية والبشرية. فقد قبلت –الولايات المتحدة– نتيجتها المفترضة وراء شروط مساعدة مارشال، التي اعتبرت أن التعاون الاقتصادي بين الدول كان أحسن من الحماية التنافسية. فمنذ البداية كان ينظر لـــ ECSC كخطوة نحو الاتحاد السياسي مع امتيازات اقتصادية مرافقة في المستقبل المنظور.

كذلك ظهور تهديد الكتلة السوفياتية في الخمسينيات من القرن العشرين كان باعثا على جعل أهداف الكتلة الغربية متماسكة وقائمة على الأولويات الوطنية للفواعل الأعضاء. فقد بدا من الضروري تقديم جبهة موحدة أمام الاتحاد السوفياتي وإضافة قوة ألمانيا العسكرية إلى التحالف الأطلسي. وقد توقع صناع القرار في أوربا أن إعادة تسليح ألمانيا لا يثير قلقا إذا ما تم دمجها في أوربا الغربية. ووفقا لهذا الاعتبار كان التوقيع على معاهدة تأسيس الجماعة الأوربية للدفاع في عام 1952، مما أدى إلى ظهور قوى وطنية تنادي بإنشاء الجيش الأوربي، وطرح ذلك على مجلس أوربا والبرلمان الأوربي. لذلك، كان ينظر للتكامل في كل مظاهره كعامل لتقوية الغرب ضد الاتحاد السوفياتي.

وقد شرح هاليستين Hallstein أهمية التكامل السياسي النهائي الذي يصبح لا يهتم بالسياسات الداخلية للدول الأعضاء في الجماعة الأوربية، وإنما يهتم بعلاقات الجماعة ككل مع شركائها في بقية العالم. على اعتبار أن تحول هذه العلاقات كان أحد الأهداف الأساسية في بناء الجماعة الأوربية، كعملاق جديد وكبير بشكل يكفي للاعتناء بنفسه في عالم القوى العملاقة.

كما هناك عوامل حاثة على التكامل في أوربا، كذلك للنظام الدول دور كبير في تكوّن الجماعة الأوربية. فقد رأى أماتي إيتزيوني Amitai Etzioni أن تطور المؤسسات الأوربية من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى عام 1956 كان

مساويا للتحول التدريجي في مجال التكامل الاقتصادي بواسطة تقارب القوى المتكاملة الموجودة.

ويمكن تلخيص تطورات النظام في القرن التاسع عشر في ثلاث نقاط كبرى، التي أثرت في جوهر التكامل الدولي وهي:

1 - نظام توازن القوى كان قد عدّ للاحتفاظ بسيادة الدول ومقاومة الميول الاندماجية، وفي حالة الضرورة يمكن استخدام الحرب.

2 - نظام ثنائي القطبية المرن، في صيغته الأولى من عام 1945 إلى عام 1956، أيد بقوة التكامل بين فواعل الكتلتين لكن كانت نتائجه مسببة للخلاف في تعهدات الفواعل.

3 - بروز فواعل في نظام ثنائي القطبية المرن مثل الصين، تملك الموارد الكامنة، والمهارات والسكان لبناء قوة مهيمنة تفوق القوى الثانية الموجودة التي تلي القوة الأولى، من جانب آخر فإن ميل القوى الكبرى نحو الانفراج، وسياسة التقارب، والاتفاق، ومناج النفوذ، زائد المشاكل الجوهرية للقوة العظمى التي تقود نظام التحالف، هي بطريقة غير مباشرة عوامل تكاملية لتجمعات قوى المرتبة الثانية.[1]

10- الفواعل الخارجية والتكامل الجهوي :

يرى ريجالند هاريسن أن النظام الدولي يشكل مجموعة من الشروط للتكامل الجهوي. على اعتبار أن التطور السياسي للجماعة الجهوية الذي أخذ مكانة في السياسة الخارجية ووظيفة الدفاع، انبثقت عنه إجراءات عملية لصناعة القرار المشترك، في إطار ما أصبح يسمى بنموذج 'النظام الفرعي الجهوي Regional sub-system' في النظام الدولي. بمعنى آخر، لابد يأخذ أي تفسير لتطور الجماعة الجهوية بعين الاعتبار تغير أدوار الأعضاء كفواعل دولية مستقلة، متأثرة بواسطة التطورات الدولية العامة، وفي نفس مستوى التحليل، يجب أخذ

(1) Ibid. pp. 132-48.

بعين الاعتبار العلاقة الخاصة التي يمكن أن توجد بين الفواعل الجهويين والفواعل خارج المنطقة. إنها محاولة للتعميم حول الدور الفعال للفواعل خارج المنطقة. فاهتمامنا مركز على الفواعل الخارجيين الذين لهم علاقة بالمنطقة بالرغم من أنهم ليسوا جزءا منها، وقادرين على لعب دور مهم وفعال بواسطة قوة منافع التكامل وعدم التكامل التي يتحكمون بها.

فقد قدم إتزيوني Etzioni مطابقة تقريبية في تحليل المصلحة عند استخدامه لمصطلح 'النخبة الخارجية external élite'. فهذا يعني أن الفاعل الخارجي مع مصادر القوة المستثمرة في التكامل الإقليمي يعملان على توجيه العملية التكاملية وقيادة الفواعل الأخرى لتأييدها. فقد طبق مفهوم 'الصفوة' ليس على الفواعل الخارجية فحسب وإنما أي فاعل قادر على التأثير ويريد أن يلعب دور القيادة لتأييد عملية التكامل في المنطقة. يفترض المفهوم كما طرح إيتزيوني اتجاه التناغم الإيجابي نحو التكامل على مستوى الصفوة، وفي العلاقة مع النخب الخارجية، مما قاده ذلك إلى صياغة فرضيتين أساسيتين هما: مساهمة مثل هذه النخبة ستكون أكثر فاعلية إذا استثمار أموالها منسجم مع انبثاق بنية سلطة الجماعة، والافتراض الثاني هو أن مؤشر التقدم للاتحاد ونجاح النخبة يتمثل في أن دور النخبة الخارجي هو 'الذواتية أو التذوت Internalised'، أي تبني استراتيجيات الطرف الخارجي في عملية التكامل.

المتدارك عن افتراض الاتجاه الإيجابي للتكامل من ناحية الفاعل الخارجي هو توفير نظرة جد ضيقة لتعقد الفواعل التي يمكن أن تكون مدفوعة بتدخل من خارج المنطقة. الأكثر من ذلك، الارتباط يكون بواسطة تحديدهم لمفاهيم 'الذواتية' (التبني الداخلي أو الوطني لدور الطرف الخارجي) و'الانطلاق' (النقطة المتوصل إليها عندما يصبح الدور المؤيد للنخبة الخارجية ليس بالضرورة طويلا) إنه يفترض قبليا (أ) عدم القدرة الأصلية للمنطقة على المبادرة بالتكامل اعتمادا على مواردها الذاتية، و(ب) النية الحسنة والنجاح في مواصلة إرادة التكامل من ناحية النخبة الخارجية.

عندئذ تجنب هذه الافتراضات القبلية يوجب علينا الاهتمام عموما بالدور التكاملي/اللاتكاملي للطرف الدولي خارج المنطقة مع النفوذ الإقليمي والأهداف الإقليمية. ففي سياق تطوير نظام الثنائية القطبية الدولي، فإن القوى العظمى لها قدرة وأهداف في كل من العلاقة مع الكتل الإقليمية للدول النامية في أوربا المحددة بواسطة نمط الاحتلال في عام 1945، وفي العلاقة بالمناطق النامية المدركة إما مجالات نفوذ أو مناطق صراع. فالدول الاستعمارية الأوربية والصين لها نفس القدرات في أجزاء من جنوب شرق آسيا وإفريقيا. إلا أن الثمن المستلزم إقليميا للطرف ما وراء إقليمي يمكن أن يكون امتياز اقتصادي مباشر أو امتياز استراتيجي، أو يمكن أن يكون أكثر بعدا، يتضح في المنافس الدولي من خلال إدراكه للمصلحة الإستراتيجية الحيوية. مثل هذا الوضوح يمكن أن يعني تجنب مخاطر استعراض العضلات كتلك التي قام بها الاتحاد السوفياتي في أزمة الصواريخ في كوبا.

فالعمل داخل المنطقة عبر المنظمة الإقليمية، أو من أجل المصلحة يجنب ظهور عبء قوي من قبل الطرف الخارجي الرئيسي على طرف واحد ثانوي، وبالتالي تلافي بعض مشاعر الامتعاض من عدم التساوي في العلاقة. إنها كذلك تقلص احتمال الاستياء في المنطقة حول العلاقات الخاصة مع بعض الأطراف، وفي نفس الوقت تسهل الاتصال مع الأطراف الأخرى في المنطقة لأن المنظمة هي الإطار الدبلوماسي القانوني لكل من الاتصال الرسمي وغير الرسمي الممكن. لكن الانتفاع الأكثر تشككا فيه هو إمكانية أن المنظمة الإقليمية ستعمل إذا كان ضروريا كشكل من التدخل الشرعي من قبل الطرف الخارجي في شؤون إحدى دول المنطقة، ليس عبر موافقة الدولة المعنية، وإنما بواسطة موافقة المنظمة الإقليمية التي تنتمي إليها الدولة.[1]

(1) Ibid. pp. 152-54.

سياسة الولايات المتحدة الأميركية في أوربا
حالة تاريخية

يرى ريجالند هاريسن أن عمليات التكامل الإقليمي تتأثر بواسطة نشاط الأطراف الخارجية القوية. فدور الولايات المتحدة في أوربا خلال الحرب وفّر حالة تاريخية تجيب عن بعض التساؤلات. وعند استعادة الأحداث الماضية والتأمل فيها، نجد أن التأثير الأكثر فعالية في تأمين أهداف السياسية الأولية خلال الفترة التي أصبح هناك إدراك عام لتهديد الاتحاد السوفياتي لأوربا الغربية، هو التكامل والتحالف مع الولايات المتحدة. فقد بدأت هذه المرحلة بخطاب مارشال في 05 جوان 1947 الذي أعلن فيه المساعدة الأميركية المقدمة من أجل إنعاش اقتصاد أوربا وذلك عبر إيجاد اتفاق بين الدول الأوربية كما هي متطلبات الموقف. في هذا الوقت كانت مازالت هناك كوابح ضد الاعتراف المفتوح بوجود الستار الحديدي ولذلك وسعت الولايات المتحدة عرضها لأوربا ككل.

وكانت الإستراتيجية الضرورية لوقف السيطرة على أوربا ككل من قبل قوة واحدة هي الدافع الأول للدور الأميركي المشارك في أوربا الغربية. بحيث أن الخطوة العملية الأولى لم تكن بواسطة الضغوط من أجل التكامل، وإنما بواسطة مبدأ ترومان المعلن في رسالة الرئيس الأميركي ترومان التي بعث بها إلى الكونغرس في 12 مارس 1947 التي طلب فيها تقديم 400 مليون دولار كمساعدة لكل من اليونان وتركيا من أجل الدفاع عن الديمقراطية ضد الاعتداء المباشر أو غير المباشر المسبب من قبل الأقليات العسكرية أو من قبل الضغوط الخارجية.

مساعدة مارشال نفسها كانت بالكاد عرضا لتوجيه عقول الأوربيين نحو مباركة الأسلوب الأميركي في الوحدة القارية. فالمصباح الفدرالي قد أضاء هناك، وسمحت أميركا لمبادرة بيفن Bevin's Initiative أن تحدد شكل التعاون الذي تقوم به المنظمة. وبالتالي تكامل أوربا الغربية الاقتصادي كان ابتداء تعبيرا عن الهدف الرسمي لسياسة الولايات المتحدة التي أُعلن عنها في خطاب هوفمان في باريس في 31 أكتوبر 1949. فإنشاء اتحاد المدفوعات الأوربي في 1950، وفي عام 1951الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ رحب بهما في الولايات المتحدة الأميركية على افتراض أن قوة أوربا سوف تعزز بواسطة التكامل الاقتصادي وبواسطة إعادة التوفيق بين فرنسا وألمانيا. فلم تكن الولايات المتحدة مشاركا رسميا في مفاوضات ECSC ولكن لعبت دورا كبيرا وراء هذه المفاوضات، وضغطت من أجل المشاركة البريطانية، والمساعدة في رسم المعاهدة. فالمجموعة الأوربية كانت جاهزة تماما لبحث نصيحة الولايات المتحدة حول المسائل التقنية المرتبطة بتأسيس سوق شبه فدرالي كبير، ومن الجانب المؤسساتي، فقد أجريت دراسة حول اللجنة التجارية البينية أثناء فترة التحديد التنظيمي لسلطات السلطة العليا في منظمة الفحم والفولاذ الأوربية. وفي عام 1954 منحت الولايات المتحدة الأميركية قرضا بقيمة 100 مليون دولار لـــ ECSC عبر بنك الاستيراد والتصدير لإقامة لجنة جديدة على قواعد عملية جيدة.

وفي المجال العسكري، لم تحتل مفاهيم الوحدة الأوربية الأولوية في السياسة الأميركية الرسمية. فقد كانت منظمة معاهدة بروكسل موازية عسكريا لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوربي، وإيجاد قناة للمساعدة العسكرية الأميركية. فقد حل محلها إنشاء منظمة الناتو التي شكلت عام 1949 كتحالف دفاعي الذي لعبت فيه الولايات المتحدة دور النخبة الداخلية العليا المساهمة في الجزء الأكبر من التمويل، والتجهيز والقوات، وكذلك القيادة العليا. كما وفّر التحالف إطارا ضمن الإستراتيجية الأميركية نحو أوربا التي يمكن الإعلان عنها وتحظى بالشرعية من خلال موافقة الأعضاء الأوربيين عليها. إنها أسست روح

النظام ذا الإجبار المشترك الذي تستطيع بواسطته الولايات المتحدة إقناع الأوربيين بقبول زيادة حصة عبء الدفاع المشترك على أوربا.[1]

(1) Ibid. pp. 154-57.

ثالثا: مقاربة الوظيفية الجديدة
NEWFUNCTIONALISM APPROACH

توطئة

الجذور والافتراضات

وحدات التحليل للوظيفية الجديدة

ميكانيزمات بناء التكامل الدولي وتعميمه

شروط التكامل

آثار عملية التكامل

دراسة التكامل الجهوي

الأثر المنهجي لدراسة التكامل الجهوي

توطئة:

تعد الوظيفية الجديدة انعكاسا لحركة النقد الذاتي للوظيفية الكلاسيكية، ومحاولة للتكيف مع التطورات الجديدة في العلاقات الدولية التكاملية، واستدراك مواطن الضعف والفشل في الوظيفية الكلاسيكية. وعلى هذا الأساس تؤكد الوظيفية الجديدة على الدوافع الأداتية للفواعل؛ إنها تبحث في تكيفية النخب في خط واحد مع الأدوار المتخصصة؛ بأن تأخذ في الاعتبار المصلحة الذاتية والتسليم بها والاعتماد عليها في إدراكات الفاعل المخطط. الأكثر من ذلك؛ تقوم الوظيفية الجديدة على أولوية صناعة القرار التدريجي وفق استراتيجيات كبرى، إذ ترى أن معظم الفواعل السياسية عاجزين على المدى البعيد عن السلوك القصدي بسبب أنهم يتخذون مجموعة القرارات اللاحقة كنتيجة لعدم قدرتهم على استبصار العديد من مضامين ونتائج القرارات الأولى. ومع ظهور الكثير من السياسات المتناقضة، فإن الانطلاق يكون من الاهتمام الأولي المشترك الضيق جدا بالقضايا المطروحة بحدة. ويمكن أن تظهر سلطة مركزية جديدة كنتيجة غير مقصودة للخطوات التدرجية الأولى. من ناحية أخرى، لم يعترف ظاهريا معظم الوظيفيين الجدد بالمسألة الحاسمة المتعلقة بالأسلوب التدرجي بأنه ليس تنبؤيا والمتأثر بواسطة فواعل قوية معينة (جين موناتJean Monnet، سيكو مانشولت Sicco Mansholt، ولتر هلستاين Walter Hallsstein، رول بربيس Raul Prebisch).

من ناحية أخرى، النظرية الوظيفية الجديدة هي أحد النظريات الشرطية، من جراء وجود أحد القيود المتضمن في مصدر المقاربة والمتمثل في توفر السياسة الديمقراطية في المجتمعات الصناعية الحديثة كشرط للتكامل. هذا المصدر يقدم عقلانية لربط المتغيرات المنفصلة الموجودة في نموذج الوظيفية الجديدة في أوربا الغربية؛ لكن تطبيقه على العالم الثالث هو عديم الجدوى، وعلى وجه التحديد يتوقع مواجهة الصعوبات والفشل في التكامل الإقليمي

بينما في الحالة الأوربية هناك تنبؤ ببعض النجاح الإيجابي الذي سينجز. وسبب الفشل في العالم الثالث هو غياب العامل الديمقراطي والعلاقات المفتوحة في المجتمع.[1]

(1) Enst B. Haas, « The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," _International Organization_ 24 (Autumn 1970): 627-28.

الجذور والافتراضات

التقليد الشائع في تطور العلوم الاجتماعية أن لكل بناء نظري استدراكات وتصحيحات، تصاغ في ثوب جديد، وتكون بمثابة نفس جديد للنظرية الأم، أملا في الاستمرار والمصداقية في تحليل العلاقات الدولية. وفي هذا الإطار تأتي دراسة ليون لندبيرج Leon Lindberg للمجموعة الاقتصادية الأوربية خلال الأربع السنوات الأولى من إنشائها. فالتعريفات والفرضيات التي طرحها قريبة جدا من تلك التي طرحها قبله هاس Haas. إلا أن هناك بعض التعديلات، وبالرغم من أن البعض منها مهم، لكن في الحقيقة لم يخلق أي تغيير أساسي في هذا التفسير الجديد، وذلك مقارنة بالمعطيات الإمبريقية. من ناحية أخرى، نجد كلا من لندبيرج وهاس ساهما لاحقا في إجراء دراسة عميقة بإدخال تعديلات في مضمون أفكارهما لكنهما لم يتخلصا من الفرضيات المركزية الأصلية. هذه الفرضيات وردت في التحليل النظمي لأميتاي إيتزيوني Amitai Etzioni من خلال الدراسة المقارنة التي قام بها حول أربع محاولات تكاملية في نهاية الخمسينيات من القرن العشرين (الجمهورية العربية المتحدة، فدرالية غرب الهند، والمجموعة الأوربية الاقتصادية The United Arabic Republic, The Federation of the West Indies, and the European Economic Community).

لم تكـــن الغاية من تفسير هاس لتجربة توحيد أوربا تقييم ميزات وعوائق أوربا الموحدة من خلال مفاهيم: الأوربية، الدولية، حرية التجارة، قيم رخاء الدولـــة، ولا تحليل إيجابيـــات الفدراليـــة على التعـــاون ما بين الحكومات، أو الإيجابيـــات الاقتصادية على الوحدة العسكرية، وإنما كان هدفه مجرد شرح وتحليل واقع العملية التكاملية من أجل الوصول إلى الاقتراحات حول طبيعتها.

فالوظيفية الجديدة تعتني بوجود ظاهرة تكامل قطاعات سيادية في الدول تحت ضغط الإغراء الاقتصادي مع وجود تحكم مرافق للعملية، وتتعزز هذه العملية عندما تستوي في شكل حركة أين تصبح منظمات جماعات الضغط والأحزاب السياسية ميالة إلى أن تكون مندمجة فيها. ولإقحام الجماعات والأحزاب لابد أن يكون القطاع المختار مهما ومثيرا للاهتمام، لكن لا يكون مثيرا للجدل بشكل حاد بحيث تتأثر المصالح الحيوية للدول، ولا تشعر النخب السياسية أن قوتها ومصالحها الواسعة مهددة بشكل جدي. فالمرحلة التكاملية نفسها يجب أن تكون ثمينة في جوهرها. وهذا يعني أن النشاط المرافق يجب أن يكون أكبر من مجموع الأنشطة الانفرادية لكل طرف إن أمكن. يمكن أن تقتضي وربما يجب أن تقتضي بعض المعاناة وبعض التمزيق للأنشطة الموجودة، ويمكن أن تشعر قطاعات أخرى ببعض التوترات والإجهاد والتشويه، هذه النتائج نفسها ستوجد الحاجة، وبالتالي طلب العلاج. ومن ثم يمكن أن تكون العلاجات مقاييس للتكامل الذي يتوسع إلى مجال صناعة القرار المركزي.

في ظل هذه العملية التكاملية يمكن التعبير عن المطالب بواسطة جماعات الضغط والأحزاب. إنها تؤشر على القيم المهمة والإيديولوجيات التي هي معارضة أو متطابقة أو متقاربة، تحدد النجاح أو الفشل في الإيديولوجيا فوق قومية. ابتداءً، يعد تأثير جماعات الضغط عاملا جديدا في السياسة الوطنية. لكن بالنسبة للمؤسسات المركزية الإقليمية تقدم قوة وظيفية لها بواسطة الضغط على الحكومات للعضوية في مثل هذه المؤسسات. فمحتوى النظرية هو أن المطالب، والتوقعات وولاءات الجماعات والأحزاب ستتغير تدريجيا إلى مركز صنع قرار جديد. وستتجاوب المؤسسات المركزية وتصبح قوة دافعة أو محركة للجماعة.

هذا هو المنطق الموسع للتكامل، ويسمى بطريقة أخرى "تأثير الانتشار Spillover effect"، أين السياسات لا تنجز إلا في حالة توسيع نطاقها، وتكون انعكاسا للتوافق بين الدول المهتمة بالوظيفية. فقبول كل مرحلة من مراحل

عملية التكامل يُفَسر بشكل أفضل بواسطة تقارب مطالب الداخل مع مطالب الدول المعنية، وليس بواسطة نمط المطالب المتقاربة والآمال.

من ناحية الجوهر، يتوقع أن تتعاظم الوظائف والسلطات في المؤسسات المركزية عبر عملية الانتشار، ويتجاوز التكامل تدريجيا منطقة السياسة الحساسة، عندما تكون المصالح الحيوية هي الرهان. وعندئذ ستنبثق وتنمو الجماعة السياسية الجنينية. وعند إسقاط هذه الأفكار على الخبرة الأوروبية، يمكن الزعم أن تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والفولاذ حمل صناعات الفحم والفولاذ للدول الأوروبية الست الأعضاء على التكامل، وتقبل بأن تراقب من قبل مؤسسات مركزية، وخصوصا من قبل سلطة عليا مهمة توجد من بين هذه الصناعات تملك سلطات فوق قومية Supra-national powers. عندئذ تصبح السلطات المنظمة للهيئة العلا مركز ضغط من قبل الشركات الصناعية والمنظمات المالية، وتصبح بإمكان المنظمات العمالية الاتصال مباشرة أو غير مباشر برجال الصناعة في القطاعين (الفحم والفولاذ). وهذا سيعزز مكانة الهيئة العليا High Authority. في نفس الوقت، سوف تتلاحم الجماعات عبر الحدود الوطنية لتحقيق مصالح جماعتها الواسعة. فقد بدؤوا بتحرير السوق المشترك الخاص بمنتجات الصناعتين، مما وفر إجراءات التكامل التي يمكن تبنيها في القطاعات الأخرى. ولذلك بدؤوا يضغطون بمساعدة الأحزاب التي تمثلهم من أجل توسيع التكامل وإعطاء سلطات أكثر إلى السلطة المركزية العليا. وتفسير الوظيفية الجديدة لتطور عملية التكامل في أوربا هو أن الضغوط والمصالح أنتجت التقارب في الرأي المؤيد للتكامل بين الحكومات الوطنية، برغم من وجود أهداف متباينة وتوقعات متباينة.[1]

(1) Ibid. pp.77-79.

وحدات التحليل للوظيفية الجديدة

1- الجماعة أساس السياسة :

معظم الافتراضات التي تقوم عليها هذه الأطروحة أصبحت تدريجيا شائعة الآن بين كتاب الوظيفية الجديدة. فجوهر الفكرة هو أن مبادرة مناقشة شكل التوحيد السياسي يكون مقبولا من الجماعات الأساسية المشكلة للمجتمع المتعدد، ولا تتطلب تأييدا من الأغلبية الساحقة، ولا تحتاج إلى الإبقاء على التطابق في الأهداف بين جميع المشاركين. فجماعة الفحم والفولاذ الأوربية قبلت ابتداء لأنها قدمت امتيازات مختلفة لجماعات متعددة.

فالتأكيد هنا على عكس الفكرة الوظيفية، لا غموض فيه. إنها الجماعات الأساسية في المجتمع المتعدد التي قبولها هو مفتاح بناء الجماعة. فالعملية لا تقوم على التأييد الجماهيري، إذ يمكن أن تكون المصالح مختلفة بالنسبة للجماعات المختلفة. والحالة المؤيدة للقبول والنجاح النهائي لمثل هذا الشكل من التكامل أن يتم عبر مراحل، لأن الدول المشاركة منقسمة إيديولوجيا واجتماعيا. الأكثر من ذلك، قبول مثل هذا الشكل من التكامل يكون مريحا بشكل كبير إذا كان بين الجماعات المشاركة الصناعية، والسياسية، وتعطي مثل هذه الجماعات قيمة كبيرة للتشارك الأولي.

فنظرية الجماعة التي تقوم عليها هذه التوقعات والشروط قد تمت مناقشتها في كتاب 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' الذي ألفه هاس Hass. إذ يرى أن فهم الجماعات كبنى اجتماعية، والمصالح الواضحة والمميزة وترجمتها إلى سياسة؛ ودورها النظمي الكلي (الجماعات) مقصور على الجوانب الوظيفية والسياسية، وحياتها تساهم في النظام المسيطر وثقافة النظام.

لكن مفهوم نشاط الجماعة هذا لا يقتضي افتراض الخير العام أو المصلحة العامة، وإنما تعمل بشكل جماعي على القضايا الأساسية. فإذا نظرنا إلى التعهد العام حول الإجراءات الخاصة بحل التراع، نجد أن التعهد هو نتيجة استمرار تفاعل الجماعات. كما أن هناك اتفاق حول وسائل إنجاز الرفاهية، وليس حول محتوى القوانين والسياسات، ولا حول الوظائف اللاحقة. فافتراض تناغم الجماعات المتعددة المتنافسة في المجتمع القومي، مع الاتفاق حول وسائل حل التراع الداخلي بالطرق السلمية، كانا سببا لتوجيه هاس الانتقادات إلى ميتراني Mitrany. فقد رأى هاس أن دافيد ميتراني أهمل دور القانون في توفير الإجراء القانوني لتنظيم الاختلافات بين مفاهيم الرفاهية المتقابلة. هذا الدور ودور المؤسسات المصدرة للقوانين تفرض بناء على خلفية افتراض محدودية طبيعة نشاط الجماعة. لذلك، فالنظرية الوظيفية الجديدة تعترف أن المؤسسات المركزية مع صناعة سياسة القوى لها دور حاسم لابد من القيام به. فلابد ألا تلعب مجرد دور المفعول به أو المتأثر ولكن دور ترقية عملية التكامل، وإيجاد الحلول التي تحل التراعات. سوف تؤثر فقط المؤسسة المركزية في التكامل السياسي إذا اتبعت السياسات التي تقدم تصعيدا في التوقعات والمطالب الخاصة بإجراءات التكامل. إنها سياسة لا تجعل نشاط المؤسسات معززا للعناصر الأخرى، كعملية التكامل الأساسية، وتغييرات في سلوك العمل والعمال والجماعات الأساسية الأخرى، وإنما تميل نحو التوحيد على خلفية التناغمات الوطنية السابقة من أجل وضع سياسة مشتركة وتحقيق مكاسب مشتركة. فجماعات الضغط ستشارك في الجو الفدرالي وبالتالي تضيف دفعا للتكامل.

بالطبع النتيجة الأساسية التي يمكن أن نخلص إليها هي أن جماعات الضغط مثلها مثل الجماعات السياسية ستقوم بتأييد المؤسسات المركزية الجديدة والسياسات أو معارضتها بناء على حساب الربح. ليس "الصالحون الأوربيون Good Europeans" هم المنشئون الأساسيون للجماعة الإقليمية التي تتنامى فيما بعد؛ وإنما عملية تكوين الجماعة يتحكم فيها من قبل الجماعات التي لها

مجموعة من المصالح والأهداف، وراغبة وقادرة على تحقيق طموحاتها عبر الطرق فوق قومية عندما تبدو هذه الطرق ناجعة.

عند تحديد الوظيفيين الجدد للدور المهم للمؤسسات المركزية للجماعة التكاملية، كانوا من الواضح واعين بالحاجة إلى مبادرات حكومية أو شبه حكومية، وقيادة من أجل توفير توجيهات سياسية التي تحقق التكامل وتحل النزاع. لكن بتعديل نظرة الجماعة الأساسية للسياسة، يصبح دور الحكومة هو خلق الاستجابة بدلا من التقوية والاستقلالية. ولذلك ستتجاوب الحكومات الوطنية مع نفس الضغوط العامة المؤيدة للتكامل مثل المؤسسات المركزية نفسها. الأكثر من ذلك، النخب الحكومية سوف تندمج في عملية صناعة القرار المركزية وتزيد من درجة التماثل معها. وإدراك المصالح الوطنية يمكن ألا يتطابق دائما مع السياسيات المطروحة من قبل الجماعة ككل، وفي مثل هذه الأوضاع، هناك اعتراف أنه يمكن توقع السلوك الوطني الذي سوف يحاول أن يتملص من التزامات المعاهدة. ووفقا للدراسة التي أجراها عام 1957، يرفض هاس Haas إمكانية المقاومة من قبل الحكومات لتوسيع السلطة المركزية.

من ناحية أخرى، يعترف هاس أن هذه الافتراضات حول العلاقة بين مصالح الجماعات الاقتصادية، والحكومات والمؤسسات المركزية هي محدودة في تطبيقها. فقد وضع تحليله في السياق الشرطي للاقتصاديات الصناعية، ووقع في شَرَك التعقيدات التجارة الدولية والمال، إذ أن المجتمعات التي تكون فيها المصالح الاقتصادية معبئة للموقف السياسي والقنوات الضخمة لطموحاتها عبر الأحزاب السياسية؛ هي مجتمعات تتماثل مع النخب في المنافسة وفق القيم الأساسية، لكن هذه المنافسة تكون محكومة بقبول المعايير البرلمانية أو الديمقراطية الرئاسية. لذلك كان هاس مترددا قليلا في تطبيق تقنيات التحليل هنا في دراسة التكامل في ظل الناتو أو المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي أو العلاقات الأميركية–الكندية.

وبناء على ذلك، يرى أنصار الوظيفية الجديدة أن لا المقاربة الوظيفية أو الفدرالية تصلح للتكامل الإقليمي كالوظيفية الجديدة، وسواء كانت الوظيفية

الجديدة إستراتيجية أو نظرية تفسيرية، فإن مفعولها محدد بحالات وجود الشروط الخلفية الضرورية للتكامل الإقليمي.

فالنقطة الحيوية في الوظيفية الجديدة هي أن المجتمعات المرشحة للتكامل هي المجتمعات المركبة، المتعددة أين تكون الحكومة هي مركز صراع الجماعة، وتوفر إجراءات توفير حلول لهذه الصراعات، وبناء على ذلك إيجاد الإجماع حول قيمة هذه الإجراءات. فالمجتمعات هي في الحقيقة نظام كلي System Dominant وليس نظاما سياسيا فرعيا كليا Political-sub-system dominant. فالعملية التكاملية بين مثل هذه المجتمعات آخذة في التقدم بسبب أن الخطوة التكاملية الأولية تقوي مستوى جديدا من حساب المصلحة من قبل مثل هذه الجماعات. إنها تبحث عن العلاجات التكاملية، المنظمة على قاعدة التعدد الوطني لهذه الغاية. فالمؤسسات الإقليمية تستجيب بنيويا لمثل هذه المطالب، وتقوي الخطوات التكاملية الجديدة. بمعنى خلق داخل الجماعة الحاجة إلى عملية التكامل الإقليمي.[1]

2- الانتشار :Spillover

مجموعة الافتراضات حول ديناميكيات التكامل المرتبطة بسلوك الجماعات، والحكومات، والمؤسسات المركزية المطروحة عموما في الوظيفية الجديدة لخصت في مصطلح 'الانتشار Spillover'. بالنسبة لهاس يحدث الانتشار بسبب أن السياسات لا تصنع الموافقة على المهمة الأولية والقوة الكبرى لعملية التكامل وإنما تصنع هذه الموافقة حقيقة فقط، إذا المهمة نفسها توسعت. وأعاد ليندبيرغ Lindberg صياغة تعريف عملية الانتشار ليشير إلى أنها العملية التي يصبح الفعل فيها مرتبط بهدف معين، ويخلق وضعية التي يصبح فيها الهدف الأصلي مضمونا فقط عند اتخاذ مزيد من الأفعال، التي بدورها تخلق مزيدا من الحالات التي تحتاج إلى مزيد من الأفعال وهكذا. فالعملية يمكن تصورها تعمل

(1) Ibid. pp.79-82.

بعدة طرق. فالخطوة المفترضة في التكامل يمكن أن تعدّل شروط المنافسة بالطريقة التي تطالب بالقرارات السياسية المركزية الجديدة، سواء لتقويم ميزان المصالح استجابة للضغوط أو بسبب تصور الهدف عند اتخاذ الخطوة، والأهداف الاقتصادية الأخرى متأثرة بالشروط التنافسية الجديدة. بالإضافة إلى ذلك، أن الإجراء التكاملي يحتمل أن يكون على درجات، وفي شكل إعادة توزيع الفوائد؛ كما أن بعض الدول أو الجماعات يمكن تكون أوفر حظا من غيرها. ونمط إعادة التوزيع، يمكن أن يكون صعب التنبؤ، وقلق بعض الدول الأعضاء يمكن أن يشكل صعوبة في الاتفاق وبالتالي يؤدي إلى تفويض مهمة التقويم إلى المؤسسات فوق قومية، وبالتالي ميل كبير لقبول مبادرات منظمات فوق قومية مثل اللجنة الأوربية للجماعة الاقتصادية Commission of the European Economic Community. فهذه الأفكار هي اقتراحات تساعد على تأسيس 'المبادئ والسوابق Principles and Precedents' و'النقاط البؤرية Focal Points' المسهلة للتفاوض.

هناك مظهر آخر للانتشار الذي استلزم نشاط الجماعة الذي يمكن أن يحدث كنتيجة لتصاعد التوقعات وتغير القيم في ظل وجود حجم معين من التكامل، وهو ما جاء في حديث ليندبيرغ Lindberg عن تسريع اتفاقية 12 ماي 1960. فقد شرح ليندبيرغ Lindberg ما هو جوهري في عملية التغذية الرجعية كما حددت من طرف ألمانيا الغربية. التغذية الرجعية تستلزم شبكة الاتصالات المنتجة للفعل كاستجابة لمدخلات المعلومات، ومتضمنة لنتائج فعلها في المعلومات الجديدة عن طريق تعديل سلوكها اللاحق. فقد وضعت معاهدة روما شرطا للتعجيل عن طريق تغيير الجدول الزمني. ولذلك لابد من تطوير الزخم الذي هو أعظم مما كان متوقعا، أو لابد من الضغوط الخارجية المهددة للنمو أو تكامل الاتحاد، فسبيل وسرعة التقدم يمكن أن يكون ضابطا لهذه التأثيرات المقابلة.

فمحاولة تنقيح هذه الافتراضات بهدف الوصول إلى 'المنطق المتمدد Expansive Logic' القاضي بأن لابد من بلورة افتراض مؤداه أن بعض القطاعات هي أكثر أهمية من قطاعات أخرى وتملك إمكانية كبيرة في الانتشار. من هذا المنطلق اعتبر هاسHaas أن الوظائف التنظيمية أو المهام المساهمة في معظم عمليات التكامل في أوربا، وأُخذت بعين الاعتبار في عمل مجلس أوربا، ومنظمة حلف الشمال الأطلسي، واتحاد أوربا الغربية، ومنطقة حرية التجارة الأوربية، وكذلك في الجماعة الاقتصادية، أشارت إلى أنه برغم من السطحية، فإن الوظائف الاقتصادية كان لها التأثير الأعظم في عملية التكامل، بالرغم من أن ليس كل المنظمات المتنافسة اقتصاديا كان انجازها جيدا. وبناء على هذه التجربة الأوربية، يرى هاس Haas أن التخصص في المهام الوظيفية يبدو مهما، لكن تخصص المهام هذا يمكن أن يكون حد تافها عندما يبقى خارج تيار توقعات الإنسان والأفعال الحيوية للتكامل. فالوظيفة باختصار يجب أن تكون في نفس الوقت محددة ومهمة اقتصاديا بالنسبة للجماعات وعموم الناس. أما بالنسبة للوظائف غير الاقتصادية فإنه لا يتصور لها نفس قوة الدفع والتحفيز لعملية التكامل. فالوظائف الثقافية مثلا، ليست مرتبطة بشدة مع الشعور بالحاجات. والتعاون العسكري والدفاع يعرض قليلا من قوة الدفع التكاملي باستثناء عندما تكون العلاقات مدركة بين عبء الدفاع والبناء الاقتصادي وتعهدات الرفاهية. وفي هذا الإطار وجد اتزيوني Etzioni نفسه متفقا مع هاس Haas لاحقا. ففي المستوى العالي لقوة دفع الانتشار الخاص بقطاعات مختلفة من الأدنى إلى الأعلى، فقد وضع (اتزيوني Etzioni) في المستويات الدنيا خدمات الوظائف مثل التعاون البريدي، تحديد موجات الإذاعة، تعاون الشرطة؛ ثانيا، المنظمات المتعاملة مع العمل: الصحة، والشؤون الثقافية؛ ثالثا، الاتفاقات الجمركية، المنظمات العسكرية؛ ورابعا، الاتحادات الاقتصادية أو الأسواق المشتركة.

فالاختلافات بين القطاعات تحسب قطاعيا من خلال أهميتها بالنظر إلى علاقتها بمفاهيم الرفاهية؛ وقطاعيا من خلال درجة ارتباطها أو اعتمادها المتبادل مع القطاعات الأخرى. فقد لاحظ اتزيوني Etzioni أن القطاع العسكري منعزل بشكل كبير ومستقل ما عدا عندما تكون هناك تعبئة صناعية لأغراض عسكرية. إذ أن الوحدات العسكرية لدولتين تستطيع أن تكون متكاملة، وتنسق في خططها الحربية، وتشارك أساطيلها البحرية في المناورات المشتركة، وتكثف في تبادلهما للمعلومات العسكرية، إلخ، بدون أن يكون لها تأثير على القطاعات الاجتماعية. فقط عندما يصل التكامل إلى المستوى الأعلى في صناعة السياسة عندها يكون انتشار عظيم داخل القطاع السياسي، وعندئذ تتطلب عملية التكامل بعض التكامل الحكومي. أما بالنسبة للتكامل الاقتصادي فإنه يؤثر على جميع المجالات الاجتماعية –المستهلكين، المنتجين، الإدارة، العمال، المزارع، الأعمال الصغيرة– ولذلك يميل إلى أن يكون له ارتدادات سياسية شديدة.

فقد قدم اتزيوني Etzioni رؤية نظرية وسوسيولوجية تؤيد نظامه المتنامي. إنه أكثر وظيفية للجماعة الجديدة لتجميع وحداتها (تكامل) من 'التكييف' إلى 'القانونية أو المعيارية' أو العكس بالعكس في نموذج بارسونز التكافلي للأنظمة الفرعية الوظيفية. فكل التتاليات الأخرى هي أقل وظيفية. من ناحية أخرى نجد كل من دويتش Deutsch، هاسHass واتزيوني Etzioni قد بنوا تحليلهم على النمو الاقتصادي من أجل تنقيح مفاهيمي آخر لفكرة 'الانتشار Spillover'، وأعطوا خصوصية أكثر لبعد الزمن. إذ أن هناك تمييز واضح يرسم النظرية الصحيحة بين مستويين افتراضيين هامين لعملية التكامل. وتكون الخطوة الأولى مقبولة ويحتمل أن تتخذ بشرط وجود الحد الأعلى من الإشهار، وستكون مترافقة بأعمدة التفاؤل العالي والتشاؤم في نفس الوقت. ومن ثم تكون هناك منظمة مركزية ومقاييس بدائية غير ناضجة، وغير مجربة، وتعمل حكومات الدول الأعضاء والجماعات الوطنية على التكيف لبدء الفعل

التعاوني. ثم تكون الخطوات اللاحقة مختلفة في منطقها الصريح. وبمجرد تنامي نطاق سلطة الجماعة وأهمية النشاط المركزي في التخطيط والتطبيق وزيادة الفاعلين الأعضاء، يصبح لابد من تعديل الافتراضات حول الانتشار Spillover المؤثرة في السياسات الجديدة. وستبقى السياسات الجديدة في تزايد إلى درجة أن تضيف إلى هيكل السياسة تقاليد عمل جديدة، لكن هناك نقطة نظرية والتي نالت أهمية جديدة وهي عملية التعزيز الذاتي. هذه النقطة يمكن تسميتها كذلك بـــنقطة "الإقلاع Take-off" وهو تشبيه بالطائرة عندما تقلع من الأرض لابد أن يكون لديها سرعة جديدة وقدرات تعبوية جديدة. ويعرّف إتزيوني نقطة الإقلاع بأنها تحدث عندما يصبح للعملية قدرا تراكميا كافيا من قوة الدفع والاستمرار بنفسها، بمعنى، بدون تأييد الوحدات الخارجية غير العضوة. ويعرف كل من دويتش وهاس نقطة الإقلاع بدون الرجوع إلى فواعل خارجية كنقطة تبني عليها النخب السياسية الهدف التكاملي، فهي ارتفاع إلى عالم المؤيدين المتحمسين لموضوع التكامل الذي يصبح لهذا الأخير زخمه الذاتي. بالطبع هناك غموض كبير حول المصطلح. فكما استخدمه دويتش وهاس يمكن تطبيقه على معاهدة الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ عندما تم التوقيع عليها، النقطة الأساسية بالطبع هي عند تبني النخب المهمة للهدف التكاملي. يلاحظ أن تعريف ايتزيوني يتطلب افتراض أن النخب الخارجية تكون منخرطة في العملية التكاملية. من ناحية أخرى يمكن أن يستخدم المصطلح في تقديم فكرة نظرية تتمثل في قوة الانتشار الذي يولد ضغوطا، تستلزم استثمارا مهما لأصول الجماعات الاقتصادية الأساسية، وللتأثير بطريقة ما على 'منطقها المتمدد Its expansive logic'.[1]

(1) Ibid. pp. 82-86.

التفاعل بين دوافع النخب والانتشار:

وجد هاس Haas دليل التكامل في الدراسة التي قام بها حول نشاط النخبة الاقتصادية والسياسية في جماعة الفحم والفولاذ الأوربية، وكذلك دراسة مشروع شومان Schuman Plan لعام 1950 الذي اقترح تأسيس جماعة الفحم والفولاذ والتوقيع على اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأوربية في عام 1957، عبر الانتشار Spillover الناتج من تفاعل المصالح المتنافسة.

وعندما لم يكن هناك إجماع بين نخب الدول الأوربية الستة الأعضاء في الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ زمن تأسيسها، ولم يكن هناك تعهد إيديولوجي واسع لمنظمة فوق قومية Supranationalism، كان هناك تقارب في المصالح الفردية قصير المدى الذي سمح لمشروع شومان لأن يكون أداتيا. وبالنسبة للكلفة المنخفضة وفعالية المنتجين للفحم والفولاذ في كل الدول الستة الأعضاء في جماعة الفحم والفولاذ الأوربية قد رحبوا بالمنظمة لأنها تؤدي بهم إلى الاستفادة من أسواقهم. وأيدت معظم الاتحادات التجارية المنظمة لأن التعاون على مستوى فوق قومي حسّن من قوة تفاوضهم في المفاوضات الوطنية..

وبسبب وجود قضايا سياسية خلافية قليلة، فقد كان ذلك حافزا للنخب للبحث عن جماعات تشاطرها التفكير في الدول الستة الأعضاء في منظمة الفحم والفولاذ. فقد بدأ قادة الاتحاد التجاري من الاتحادات الاشتراكية والمسيحية في تشكيل لوبي مترافق مع معارضيهم من الدول الأعضاء، لأنهم أدركوا أن مصالحهم الفردية تخدم بواسطة تأسيس المنظمات فوق قومية المنظمة للاقتصاد الصناعي؛ التي مصالح العمل فيها ثابتة ولها نفوذ مهم. فقد وجدت النخب في كل دولة عضو أن التكامل الاقتصادي عبر المؤسسات فوق قومية يخدم مصالحها الخاصة؛ ويوفر التقارب في الأهداف العملية دوافعا لتوسيع التكامل إلى قطاعات أخرى غير الفحم والفولاذ.

في الوقت الذي تحدث فيه تغيرات في التوجه بين النخب غير الحكومية، فإن إدراكات النخب السياسية كذلك تتغير ليس بسبب تزايد نشاط جماعة المصلحة على مستوى فوق قومي، وإنما كذلك بسبب المشاكل الناجمة عن الاتفاق الأولي لإنشاء منظمة الفحم والفولاذ التي تتطلب استمرارية واتصال موسع واستشارة بين النخب الحكومية. ففي هذه المفاوضات، تتصرف السلطة العلياHigh Authority في جماعة الفحم والفولاذ كوسيط فوق قومي صادق، يصعّد المصالح المشتركة بواسطة إنتاج حلول الصفقات الشاملة التي تجمع بين إشباع المصالح إلى الحد الأقصى على المدى القصير وتقلص من المعاناة على المدى البعيد إلى الحد الأدنى. وبتحقيق هذه الخدمة، فإن السلطة العليا High Authority تربح مترلة عالية ومهمة، مادام أنها في مركز عملية التفاوض.

فبالرغم من أن مفهوم الانتشار في الوظيفية الجديدة بدا معززا بواسطة توسع النشاط التكاملي عام 1958 في الشؤون الطاقة الذرية والاقتصادية عموما، إلا أن تطور الجماعات الأوربية في هذا الوقت قد أثار العديد من المسائل حول افتراضات المقاربة الوظيفية الجديدة. فقد وجد في الدراسات التي أجريت حول نشاط جماعة المصلحة في الجماعة الأوربية الاقتصادية أن إعادة توجيه الجماعات قد أخذ مكانا، لكن حجم هذا الجهد ما زال موجها نحو الأهداف الوطنية، وأن جماعات مصالح قليلة كانت قادرة على الاشتراك في الإجماع فوق قومي حول القضايا السياسية.

فقد وجد عموما أن جماعات المصالح في الجماعة الأوربية هي أكثر فعالية في العمل على المستوى الوطني بواسطة ممارسة الضغط على حكوماتها، ومع مرور الوقت أصبحت الدول الأعضاء تأتي إلى اجتماع مجلس الوزراء لإرساء سياسة الجماعة الأوربية التي هي في الأصل صيغت عبر إستراتيجية التفاوض الوطني، وبعد ذلك تصبح هذه السياسة غير قابلة للتأثر من قبل جماعات المصلحة التي تعمل على مستوى فوق قومي. لكن بسبب توسع أنشطة وعضوية الجماعة الأوربية، بدأ التحكم في القضايا يتدفق من أيدي وزراء

الخارجية إلى أيدي وزراء التجارة، الزراعة وما إلى ذلك، مما خلق نوعا من اللوبي فوق حكومي ونمى ليتنافس مع أو يكمل أنشطة جماعات المصلحة الخاصة.

بينما تجربة الجماعات الأوربية التي دامت عقدين من الزمن أثارت شكا جديا حول حتمية انتشار التكامل الاقتصادي ليمتد إلى التكامل السياسي، فإن الضعف في المقاربة الوظيفية الجديدة هو أكثر جدية من ذلك. ففشل الدول الأعضاء في الجماعة الأوربية في تحقيق التكامل في السياسة العليا بواسطة أدوات الانتشار انطلاقا من التكامل الاقتصادي هو نتيجة للاختلاف حول الأهداف الوطنية، والاختلاف في ظروفهم الوطنية، وضعف في توحيد القضايا الأوربية المميزة.

فعلامة الانقطاع بين التكامل الاقتصادي والسياسي أدت بجوزيف ناي إلى القول أنه يجب تعطيل العمل بمفهوم التكامل في العناصر الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية، ويجب أن يقاس كل عنصر من هذه العناصر بمؤشرات مناسبة (تدفق البريد كمؤشر للتكامل الاجتماعي مثلا).

وقد قدمت مقاربة بديلة من قبل كل من ليون لينبيرغ وستيوارت شينجولد Leon Linberg & Stuart Scheingold، التي تتضمن فكرة أن التكامل السياسي يكمن في تحويل سلطة صناعة القرارات من المستوى الوطني إلى المستوى فوق قومي في مجالات السياسة المختلفة, فقد اقترحا أن العملية الجماعية أو صناعة القرار فوق قومي يمكن أن تتمثل في:

1- إشباع الغاية الأصلية المتفق عليها من قبل الدول الأعضاء (مثلا تثبيت السياسة الزراعية المشتركة في الجماعة الأوربية الاقتصادية).

2- التراجع عن الغاية الأصلية بسبب فشل اللوائح المشتركة المقبولة والسياسات في أن تكون منتجة (مثلا حالة إخفاق سياسة النقل في الجماعة الاقتصادية الأوربية).

3 - توسيع الالتزامات التي وراء هذه الغاية المتصورة كما حدث عندما توسعت الجماعة من الفحم والصلب في منظمة الفحم والفولاذ الأوربية إلى الاقتصاد العام في الجماعة الاقتصادية الأوربية.

اللافت للنظر في هذه المقاربة هو تأكيدها على تحويل السلطة والشرعية من الدول الأعضاء إلى مؤسسات وإجراءات الجماعة، ومنحها الصورة المركبة لبناء الإنجاز، والانكماش والتوسع في مجالات القضية المختلفة المقامة حولها المحاولات التكاملية. فالتأكيد على ما سماه هاس Haas 'بتحويل السلطة الشرعية Authority-Legitimacy Transfer' يكون بشكل تقوم الدول المستقلة بالتنازل عن بعض سيادتها بدلا من تغيير ولاء النخبة إلى مركز جديد، الذي تميل الوظيفية الجديدة للتأكيد عليه في طروحاتها الأولى. تغير آخر في المقاربة الوظيفية الجديدة والمتمثل في أنها أعطت اهتماما أقل للعلاقات بين النظام الإقليمي والعالم الخارجي، وعوضت ذلك بالتركيز على أنشطة وطموحات النخب داخل المنطقة. فقد ركز عمل اميتاي إتزيوني Amitai Etzioni حول التكامل الإقليمي على أهمية النخب الخارجية في العملية، وفي حالة الجماعة الأوربية الاقتصادية فقد تبيّن أن الضغوط الدبلوماسية والاقتصادية والعسكرية التي مورست من قبل الولايات المتحدة قد عززت التكامل الأوربي إلى درجة أن تأييد الولايات المتحدة الأميركية لبريطانيا على الدخول في الجماعة الأوربية في عام 1962 كان مقابلا للرفض الفرنسي المطلق.[1]

3- سوابق الظروف الإقليمية Regional Backgroun Conditions

تعني سوابق الظروف الإقليمية العوامل المؤيدة للتكامل التي تسبق وجود عملية التكامل أو تكون تمهيدا لها سواء تعلق الأمر بالتجارب والمحاولات التكاملية التاريخية أو تدخل الجغرافيا أو تدخل العوامل السوسيوسياسية. وهناك

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 249-53.

عدد من المحاولات بذلت من أجل حساب "سوابق الظروف Background conditions"، هذه الحالات التي يمكن أن توجد التكامل بين الدول سواء بتوفير الدافعية الممكنة أو تعزيز إمكانيات إنجاز الهدف. فقد قام كارل دويتش Karl Deutsch بأحد التحاليل الأولى، مستنبطة من 14 حالة تاريخية مؤيدة للظروف. كل هذه المقدمات معبرة عن العلاقات بين الفواعل كالتماثل وعدم التماثل، الاعتماد المتبادل والتبعية، الاتصال والانسجام. فالجهود التي بذلت من أجل توسيع وتحسين الإطار التحليلي الذي طرحه كارل دويتش، كانت حول تمييز الأولويات البنائية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للجماعة الإقليمية الجنينية والفواعل الأعضاء فيها.

فقد طرح كارل دويتش في تحليله، أن اختلاف الظروف يمكن أن يكون ميزة الاستراتيجيات المختلفة للتكامل. ولتوسيع المعنى أكثر، فإن الضعف في بعض أبعاد التوحيد يجب قلبها إلى توازن عملي بواسطة قوة خاصة في بعد آخر، ومن المحتمل أن يكون اكتشاف المفاتيح الممكنة للسبل الخيارية بواسطة تحقيق أمن الجماعة والاستقرار الواقعي المقدم من قبل الجغرافيا أو من قبل الوضع السياسي. الملاحظة البسيطة لهذه الفكرة، ترى أن الاستراتيجيات المختلفة للتكامل يمكن أن تقوم على شروط مختلفة، إنه استخدام للفكرة المستمرة لتقييم الدراسات ذات العلاقة. ولذلك يجب أن نلخص الشروط المفترضة في مقاربات أساسية للتكامل؛ منها اختبار رأي الوظيفية الجديدة القائل بأن الصناعة المتقدمة، والديمقراطيات المتعددة، هي أحسن العناصر المرشحة لنجاح التكامل، وأخير، الافتراض القائل أن قدرة التكامل تتحقق بواسطة الهدف الطويل المدى من خلال أدوات الإستراتيجية المتدرجة، إنها مرتبطة بشروط التحكم وتكوين الإجماع في الوحدات الأعضاء في التكامل، لكن نادرا ما نجد هذين العنصرين من الناحية العملية.[1]

(1) Enst B. Haas, Ibid. p. 95.

ميكانيزمات بناء التكامل الدولي وتعميمه

قام جوزيف ناي J. S. Nye بمحاولة إعادة تقييم الوظيفية الجديدة بما يجعلها أكثر قابلية للتعميم في مناطق التكامل المختلفة من العالم. انطلاقا من اعتقاد أنصار هذه المقاربة أنها هي أكثر ملاءمة لتحليل حالات التكامل (كالأسواق المشتركة التي أنشئت فيها مؤسسات مهمة أو تحقيق قوى السوق) من التحليل المهلهل للعلاقات البنيوية. إذ ليست كل المنظمات الاقتصادية الجهوية تستلزم قوى مؤسساتية أو ليبرالية مهمة. فمشاريع السوق المشتركة المتمتعة بمثل هذه الشعبية اليوم هي أكثر تشاركية من السوق. لكن في أي الحالات التي تتحقق فيها قوى السوق المهمة أو القوى المؤسساتية بواسطة جماعة من الدول يمكننا أن نجد التناسقات التي تنتج السلوك السياسي؟ هل صحيح أن الأسواق المشتركة لابد أن تتطور نحو الاتحاد السياسي أو تنزلق نحو التفكك وعدم التكامل؟ باختصار، ما هي ديناميكياتها السياسية؟

حالة توحيد أوربا: اتخذ أرنست هاس Ernst B. Haas من القوى السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، في سنوات 1950-1957 كإستراتيجية مترابطة غرضية للوظيفية الجديدة الخاصة برجال الدولة، والمرتبطة بوضوح بالأحزاب وجماعات المصالح، ووضعها في مفاهيم نظرية بحيث كانت ثرية في توليد الدراسات في كل من أوربا وفي مناطق أخرى. فقد نقح فيما بعد إرنست هاس Ernst B. Haas، وليون ليندبيرغ Leon Lindberg وآخرون الصياغات والمفاهيم الأكاديمية الأصلية للوظيفية الجديدة كما طبقت في أوربا؛ وناقش كل من إرنست هاسErnst B. Haas وفليب شميترPhilippe Schmitter المقاربة التي مازالت في تطور ومن المحتمل أن تكون نموذجا أكثر قبولا للتحليل المقارن.

لكن برغم من هذه التنقيحات، إلا أن المقاربة الوظيفية الجديدة مازالت تتضمن عددا من الأخطاء التي تعكس جذورها في خمسينيات القرن العشرين.

لهذا السبب كانت المقاربة موضوعا لانتقاد كبير (بما في ذلك الانتقادات من قبل أصحابها) والتساؤل حول استخدامها كإطار مفاهيمي للتحليل المقارن في كل من السياق الأوربي المتغير وفي العلاقة بالمناطق الأقل تطورا. ومع ذلك، فالمقاربة الوظيفية الجديدة الأكاديمية لها عدد من المزايا. فقد طوّرت مجال عمل نظري معقد للباحثين؛ إنها حددت العديد من المتغيرات المهمة المعبر عنها بطريقة اقتصادية؛ واستخدام هذا العمل لمعالجة متغيراتها؛ ونالت قبولا معينا بين الباحثين المهتمين بالمقاربة المقارنة الخاصة بسياسة الأسواق المشتركة.

ويمكن تعديل المقاربة الوظيفية الجديدة بشكل تصبح غير خاصة بأوربا لاستخدامها كإطار مفاهيمي في التحليل المقارن إذا ما تم القيام بالمراجعات التالية:

1- إبقاء المتغير التابع أقل غموضا.

2- فكرة السبيل الوحيد للانتقال من الوظائف الشبه تقنية إلى الوحدة السياسية بواسطة أدوات الانتشار والقوى العملية المحتملة الأخرى والسبل المتضمنة فيها.

3- إضافة أطراف سياسية أخرى.

4- قائمة شروط التكامل المعاد صياغتها في ضوء العمل المقارن المقام على عمليات التكامل في المناطق الأقل تطورا.[1]

I. المتغير التابع. الغموض الذي يلف المفاهيم المستخدمة في دراسة التكامل أضحى معروفا، وكذلك "السياسيوية الآلية Automatic politization" كمتغير تابع في نموذج إرنست هاس Ernst B. Haas وفليب شميتر Philippe Schmitter. بالإضافة إلى ذلك، هناك غموض في التأكيد على ما إذا التكامل الاقتصادي لجماعة من الدول يؤدي آليا إلى الوحدة السياسية؟ وهل يعكس اهتمامات الوظيفية الجديدة الأوربية لعقد خلى من الزمن أكثر من

(1) J. S. Nye, «Comparing Common Markets : A Revised Neo-Functionalist Model, » *International Organization* 24 (Autumn 1970): 796-97.

لهذا السبب كانت المقاربة موضوعا لانتقاد كبير (بما في ذلك الانتقادات من قبل أصحابها) والتساؤل حول استخدامها كإطار مفاهيمي للتحليل المقارن في كل من السياق الأوربي المتغير وفي العلاقة بالمناطق الأقل تطورا. ومع ذلك، فالمقاربة الوظيفية الجديدة الأكاديمية لها عدد من المزايا. فقد طوّرت مجال عمل نظري معقد للباحثين؛ إنها حددت العديد من المتغيرات المهمة المعبر عنها بطريقة اقتصادية؛ واستخدام هذا العمل لمعالجة متغيراتها؛ ونالت قبولا معينا بين الباحثين المهتمين بالمقاربة المقارنة الخاصة بسياسة الأسواق المشتركة.

ويمكن تعديل المقاربة الوظيفية الجديدة بشكل تصبح غير خاصة بأوربا لاستخدامها كإطار مفاهيمي في التحليل المقارن إذا ما تم القيام بالمراجعات التالية:

1- إبقاء المتغير التابع أقل غموضا.

2- فكرة السبيل الوحيد للانتقال من الوظائف الشبه تقنية إلى الوحدة السياسية بواسطة أدوات الانتشار والقوى العملية المحتملة الأخرى والسبل المتضمنة فيها.

3- إضافة أطراف سياسية أخرى.

4- قائمة شروط التكامل المعاد صياغتها في ضوء العمل المقارن المقام على عمليات التكامل في المناطق الأقل تطورا.[1]

I. المتغير التابع. الغموض الذي يلف المفاهيم المستخدمة في دراسة التكامل أضحى معروفا، وكذلك "السياسيوية الآلية Automatic politization،" كمتغير تابع في نموذج إرنست هاسErnst B. Haas وفليب شميترPhilippe Schmitter. بالإضافة إلى ذلك، هناك غموض في التأكيد على ما إذا التكامل الاقتصادي لجماعة من الدول يؤدي آليا إلى الوحدة السياسية؟ وهل يعكس اهتمامات الوظيفية الجديدة الأوربية لعقد خلى من الزمن أكثر من

(1) J. S. Nye, «Comparing Common Markets : A Revised Neo-Functionalist Model, » *International Organization* 24 (Autumn 1970): 796-97.

II. الفواعل والأهداف. في النموذج الأصلي للوظيفية الجديدة، الأطراف المهمة هي التكنوكراط التكامليون Integrationist-technocrats والعديد من جماعات المصالح الذين يدفعون الحكومات لإنشاء منظمة التكامل الاقتصادي الجهوي لتقريب الأهداف المختلفة. وتؤسس مثل هذه المنظمات على أساس درجة معينة من التعهد الأولي الذي يؤدي إلى تحرر قوى جديدة في مجال التوازن، وزيادة تدفق التبادلات، وتتطلب زيادة عدد الجماعات الاجتماعية التي تركز تدريجيا نشاطاها على المستوى الجهوي.

فعملية القوى أو الميكانيزمات بدورها تؤدي إلى نتيجتين:

1- استجابة صناع القرار الحكوميين الوطنيين للضغوط المستمرة من قبل الجماعات التواقة للاحتفاظ بأرباحها من قطاع التكامل، والتي تهدف إلى عدم إعاقة التكامل، والموافقة على زيادة التحويل الأولي للسلطة لصالح المؤسسات الجهوية.

2- أنشطة الجماعة والولاءات الجماهيرية المتزايدة المتدفقة إلى المركز الإقليمي كاستجابات متزايدة للمصالح المشبعة من قبل المركز الجديد، والتي في السابق كانت تشبع بواسطة الحكومات الوطنية. فالأثر الجوهري هو استمرارية العملية الآلية المؤدية إلى الاتحادات السياسية إذا كان هناك: أ)شروط من التغذية الرجعية النظمية بين الوحدات الوطنية، والتعددية الاجتماعية، وتدفقات عالية للتبادلات، والنخبة التكاملية؛ ب) الشروط الأولية المذكورة سابقا؛ وج) الشروط الواجب توفرها في أسلوب صناعة القرار التكنوقراطي ("عمليا فوق قومية Supranationality in practice")، وظهور التبادلات، والتكيفية من جهة الحكومات.

من ناحية أخرى، حالة تأثير شارل ديغولCharles De Gaulle على عملية التكامل الأوربي أدت بهاسHass إلى مراجعة هذه النظرية وإضافة نموذج آخر للفاعل السياسي الذي سماه بالفاعل مع الأهداف أو "المثير-السياسي Dramatic-Political". فالقائد السياسي المثير يستطيع أن ينتصر على القادة

الآخرين؛ حتى في مثل الوضع الذي كان بعد الحرب العالمية الثانية في أوربا، وبالتالي تحول عملية التكامل عن مسارها المتوقع.

ومشكلة القيادة في عملية التكامل ليست حالة من وجود التكنوقراط مقابل السياسيين أو الإدارة في مواجهة السياسة، وليست دائما تستلزم الإثارة. إنها مسألة سيطرة أساليب سياسية مختلفة في أوضاع مختلفة وأزمان مختلفة. فالتكنوقراط الذين يأتون من هيئات التخطيط ووزارات الاقتصاد، لعبوا دورا تأثيريا في تأسيس الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ (European Coal and Steel Community 'ECSC')، والسوق الأميركية المركزية المشتركة (Central American Common Market 'CACM')، ومنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية(Latin American Free Trade Association 'LAFTA'). وأسلوب التكنوقراط السياسي مجاله الجماعة وقوته قائمة على تكرار التجربة. أما أسلوب السياسي فمجاله السوق (أو استوديو التلفزيون) وقوته قائمة على قدرته في تعبئة الرأي العام المؤيد له أو السياسي الذي أسلوبه يعتمد على النادي الرسمي أو الحزب الرسمي والذي قوته تقوم على القدرة على تعبئة تأييد النخبة العسكرية النافذة والمنظمات السياسية. هذه النماذج الأخيرة المنتخبة أو المؤيدة للسياسيين تميل إلى أن تكون حرس الأمن ومظاهر "جذب تقدير الذات Pooled Self-esteem" الخاصة بالحياة السياسية التي عرفها ستالي هوفمان Stanley Hoffmann بـ "السياسة العليا High Politics ". إنهم يقومون بوظيفة مهمة وهي شرعنة (أو تدمير شرعية) مختلف المواقف اللازمة في التكامل الإقليمي. من ناحية أخرى، يلعب الساسة التكنوكراط دورا مهما في الاستجابة للمنطق الاقتصادي للتكامل والقيام بالتسويات الضرورية لجعل العملية تعمل.

أخيرا، قائمة الأطراف الوطنية يجب ألا تتضمن فقط الجماعات التي تدرك نفسها أنها تستفيد من التكامل ولكن كذلك الجماعات المعارضة لها، والجماعات الحيادية التي يمكن أن تعبأ في جانبها. فكما طرح ليون ليندبيرغ وستيوارت شانقولد Leon Lindberg & Stuart Scheingold، يمكن

لجماعات معينة، بواسطة الوظيفة أو بواسطة المنطقة أن تتباطأ خلف توزيع المنافع المرافقة للتكامل. وبالرغم من أنهم يمكن ألا يعارضوا التكامل إذا لم يعوا علاقة مشاكلهم بالسوق المشتركة، إلا أنهم يمثلون المشكلة الكامنة. وفي الأخير يجب أن نظيف فئة قادة الرأي العام الذين يخلقون حدودا واسعة أو ضيقة لشرعية المشاريع التكاملية. ففي بعض الحالات، عندما يصبح التكامل قضية انتخابية، يخلق قادة الرأي تأييدا معينا أو معارضة معينة لمشاريع التكامل.

ففي النموذج الأصلي للوظيفية الجديدة، المتطور عبر الزمن، أشار العديد من الملاحظين إلى بقرطة السياسة، وتراجع الإيديولوجيا، وتنامي الاهتمام الشعبي بالرفاهية. وعندما كانت السياسات الخارجية منخرطة تماما في الحرب الباردة في الثنائية القطبية، كانت استجابة صناع القرار الوطنيين للمنطق الاقتصادي التكاملي عالية عند افتراض وجود الزيادة الاقتصادية. فقد كان التفكير حول إمكانية تجاهل الساسة التكنوقراط انتخاب أو تأييد السياسيين لهم وإمكانية تشكيل روابط بأي منظمة إقليمية قوية بشكل ستتجاوز العجلة أي واحد لتغيير النموذج الاقتصادي.

هناك كذلك تزامن ممكن بين استجابات تأثير عملية القوى والحفاظ على الوضع القائم. فإذا لم تكن عملية القوى قوية جدا، يمكن أن يفضل القادة السياسيين التسامح مع عائق اللعب معهم بدلا من مواجهة ما يبدوا لهم من وجهة نظرهم تكاليف سياسية للتغذية الرجعية السلبية أو الإيجابية. وإذا لم تكن ضغوط الجماعة جد قوية (العامل الذي سيتغير مع قوة التعددية) وإذا لم يكن الرأي العام شديدا في اتجاه واحد أو آخر، فإنه سوف يكون رد الفعل الطبيعي لصناع القرار القائمين بدور حراس الأمن ووظائف الحفاظ على هوية الدولة سلوك الطريق الوسط في الوضع القائم.

فإذا لم تتوفر الحالات السابقة، أو إذا لم يكن القادة الذين لهم شرعية سياسية هم أنفسهم لديهم تفضيلات قوية للتكامل أو ضده، فإنه سيكون هناك تغذية رجعية سلبية أو إيجابية للمنظمة الإقليمية. والتغييرات السريعة أو الدرامية

في القيادة ستعامل كمتغير دخيل. ففي ضوء التجربة الأوربية نجد الأزمة الاستعمارية الفرنسية قد أفرزت قيادة جديدة بنظرة تقليدية لأهمية سيادة الدولة (شارل ديغول)، هذا التغيير غالبا ما يرافق الحركات السياسية ذات النظرة اليمينية. كذلك بالنسبة للحركة الثورية اليسارية التي تأتي بقيادة جديدة التي تتعهد باستخدام الدولة والتخطيط لإعادة بناء المجتمع، يمكن كذلك أن يكون لها تأثير وطني كبير.[1]

III. الميكانيزمات العملية. هناك تباين واسع في الأسباب التي يمكن أن يكون محتاجا إليها لوضعها في الاعتبار عند إنشاء منظمة اقتصادية جهوية. فمن بين أهم هذه الأسباب ظهور نخبة إصلاحية جديدة مع زيادة في الأهداف الاقتصادية المتناغمة مع مضامين الرفاهية المحددة لحجم السوق، والظروف في البيئة الخارجية التي تضغط على كل من الرأي العام والقادة السياسيين الشرعيين بالإقناع السياسي أو الانتفاع من إدراج الهوية الإقليمية في التشكيل المؤسساتي. فالهدف المتوخى بالنسبة للوظيفية الجديدة هو الكشف عن القوى التي تنبثق عن إنشاء منظمة جديدة وتمارس الضغط على صناع القرار من أجل الاستجابة التكاملية أو اللاتكاملية. بمعنى التساؤل عن الميكانيزمات العملية التي تنبثق عن إنشاء منظمة اقتصادية إقليمية؟

فكما رأينا، النموذج الأولي للوظيفية الجديدة قدم أربع ميكانيزمات عملية أساسية التي تتبع إنشاء السوق الاقتصادية المشتركة:

1- الروابط الوظيفية الجوهرية للمهام.

2- زيادة التدفقات أو التبادلات.

3- دراسة الروابط والتحالفات.

4- جماعات الضغط الاقتصادية، بما في ذلك الجماعات المشكلة على المستوى الإقليمي.

(1) Ibid. pp. 799-803.

إلا أن العمل اللاحق من قبل الباحثين الآخرين يقترح أن هناك على الأقل ثلاثة ميكانيزمات عملية إضافية التي يمكن أن تظهر أو تكون مشجعة على إنشاء منظمة اقتصادية إقليمية وهي:

5- توفر الأطراف الخارجية.

6- الإيديولوجيا الإقليمية واشتداد الهوية الإقليمية.

7- التنشئة الاجتماعية للنخبة.

مما سبق، يمكن أن تقسم الميكانيزمات العملية وفق تحرير أو إزالة حواجز الدولة على التدفق الحر للبضائع والعوامل التي تخلق من جراء تأسيس المؤسسات الإدارية. وسواء استطاع صناع القرار تجاهل ضغوط القرارات التي خلقتها عملية الميكانيزمات أو سيجبرون على القرارات التكاملية أو عدم التكامل، سيعتمد كل ذلك على قوة الميكانيزمات العملية. باختصار، الاعتماد على شروط معينة، والميكانيزمات العملية يولدان ضغوطا كبيرة يمكن أن تكون لها آثار سلبية أكثر منها إيجابية على عملية التكامل.

فقوة التعهد الأولي المعبر عنه في تعهدات الاتفاقية حول التحرير وفي المؤسسات المنشأة، متأتية من قوة الميكانيزمات العملية التي خلقتها، بالإضافة إلى ذلك، تفاعل الميكانيزمات مع بعضها البعض في كل طريقة كتعزيز أو إلغاء تأثيرها الخالص على صناع القرار السياسيين. فمثلا، ظهور التبادلات والروابط الجوهرية يمكن أن يؤديان إلى زيادة تنشئة النخبة ودراسة الروابط. من ناحية أخرى، التورط العالي للأطراف الخارجية في عملية التكامل يمكن في بعض الأحيان أن يلغي المطالبة بالإيديولوجية الوطنية. وفي ما يلي تفصيل الشروط العملية للتكامل:

أ ــ **الترابط الوظيفي للمهام** Functional Linkage of Tasks. يساء باستمرار تطبيق مفهوم الانتشار لتغطية أي إشارة حول زيادة التعاون، وبالتالي سلب قيمته التفسيرية. فبالرغم من أن الصياغة الأصلية كانت غامضة على نحو ما، إلا أن إرنست هاس Hass قد استخدم المصطلح لتغطية كل من الروابط

المدركة بين المشاكل التي تظهر في خاصيتها التقنية الجوهرية والروابط المنشأة بتعمد أو المبالغ فيها من قبل الأطراف السياسية (ما يمكن تسميته "بالانتشار المهذبCultivated Spillover"). فبالرغم من هذه المشاكل والتأثير الأقل للقوة ، فإن الإدراك بعدم التوازن المنشأ بواسطة الاعتماد المتبادل الوظيفي أو الروابط الجوهرية للمهام يمكن أن تدفع بالفواعل السياسية إلى إعادة تحديد مهامهم المشتركة. أو كما يرى ولتر هالستاين Walter Hallstein، أن المنطق المادي لحقائق التكامل تدفعنا بقسوة من خطوة إلى خطوة، ومن مجال إلى آخر.

فمثلا، بعد تخفيض الحواجز الجمركية في الجماعة الاقتصادية الأوربية European Economic Community (EEC)، فإن هوامش ربح الشركات ومواقعهم التنافسية كانت متأثرة بقوة بواسطة الأنظمة المتباينة للضرائب، وهذه الحقيقة أدت بدول الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC) إلى تبني نظام مشترك لحساب الضريبة والقيمة المضافة. وعندما بدأت التكاليف الفرنسية في الزيادة بالنظر إلى تلك الموجودة في الجمهورية الفدرالية الألمانية (ألمانيا الغربية) بـــ 3 % سنويا (مثلا، التضخم في فرنسا كان أعلى من نظيره في ألمانيا)، فإن النتيجة الأولية كانت الأزمة المالية في نوفمبر 1968 وفرض إجراءات فرنسية مقيدة للتجارة من أجل حماية ميزان مدفوعاتها. وعلى المدى الطويل كانت النتيجة إقناع الحكومات بقبول الخطة المقترحة من قبل لجنة الجمعيات الأوربية حول تنسيق السياسات الاقتصادية على المدى القصير والمتوسط. وفي الزراعة الفوائض المتولدة من نظام التسعيرة المشترك دفع بالحكومات نحو سياسة بنائية مشتركة.

وعندما خفضت دول أميركا الوسطى الحواجز الجمركية وجدت نفسها مجبرة على تبني سياسة مشتركة متضمنة تقديم حوافز من أجل جذب الصناعة الأجنبية في مجالات معينة من سوقها الكبير. وفي إفريقيا الشرقية، وجود خدمة سكة الحديد المشتركة أدى بثلاثة دول إلى دراسة التنسيق في النقل البري. وتجدر الإشارة إلى أن مثل قوى العمل هذه موجودة في الاقتصاديات التخطيطية أيضا. من جهة أخرى يرى فريدريك برايورFrederick Pryor أن صعوبات

إنجاز شراكة تجارية داخلية متماسكة داخل مجلس المساعدة الاقتصادية المشتركة Council for Mutual Economic Assistance (CMEA) دفعت بالأطراف إلى الانتباه إلى إمكانيات التنسيق من أجل الإنتاج ككتلة، وتجسد ذلك في زيادة مجال أنشطة(CMEA).

فإعادة تحديد المهام لا يعني أنه يحتاج إلى زيادة درجة المهام المشتركة، لأنه يمكن أن تكون الاستجابة سلبية. وإذا الشروط التكاملية لم تنتج عن الخبرة الإيجابية للتحالف الكبير للأطراف، فإن العقبة الناتجة عن عدم التوازن يمكن أن تُقهر بواسطة فك الارتباط الأصلي. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها الحلول الوطنية لأزمة الفحم في عام 1958 في دول المنظمة الأوربية للفحم والفولاذ ECSC، وعزلة سوق الزراعة الفرنسي وألمانيا الغربية بعد التغييرات في القيم الجارية في عام 1969، أو تحطم العملة المشتركة في إفريقيا الشرقية في عام 1966. فإذا هذا الارتباط سبب الانتشار، يمكن كذلك أن يسبب التراجع في مستوى التكامل الدولي.[1]

ب– ظهور المعاملات التجارية Rising Transactions . إذا أدت مبادرة مشروع التكامل الإقليمي إلى ظهور استجابة غير متوقعة من قبل القوى الاجتماعية الناتجة عن ظهور المعاملات التجارية الكبيرة (التجارة، حركات الأموال، الاتصالات)، فإن الفواعل السياسية:

1- يمكن أن تواجه تحمل أعباء ثقيلة الخاصة بالمؤسسات التي أسسوها للتعامل مع مثل هذه المعاملات ومع الحاجة إلى تقليص هذه المعاملات؛

2- أو محاولة التعامل معها عبر الإجراءات الوطنية؛

3- زيادة قدرة المؤسسات المشتركة التي أسسوها.

(1) Ibid. pp. 804-05.

وبالتمعن في الأمر، فإن هذا يختلف عن الانتشار كما حدد سابقا عندما لا تبرز الديناميكية من عدم التوازن الناتج عن قطاع التكامل في نظام الاعتماد المتبادل الوظيفي، ولكنه أقرب إلى نظرة أميتاي إتزيوني Amitai Etzioni الذي يرى أنه يزداد حجم الأنبوب كلما زاد حجم التدفق. بمعنى آخر، ظهور المعاملات التجارية لا يحتاج إلى أن يؤدي إلى اتساع مهم في مجال (صف من المهام) التكامل ولكن يمكن أن يؤدي بدلا من ذلك إلى اشتداد القدرة المؤسساتية المركزية للقيام بمهمة معينة.

وسواء كانت للتغذية الرجعية الناتجة عن ظهور المعاملات التجارية أثر إيجابي أو سلبي على التقدم نحو الاتحاد الاقتصادي فإنه مرة أخرى يتوقف ذلك على التغييرات في الشروط الدنيا.[1]

ج- دراسة الروابط وصياغة الاندماج Deliberate Linkages and Coalition Formation. تقوم صياغة الاندماج على ما يسمى بـ "الانتشار المهذبCultivated Spillover". على عكس الانتشار الخالص Pure Spillover الذي تأتي فيه القوة الرئيسية من الإدراك المشترك للدرجة التي تكون المشاكل هي الكسب البيني الذي لا مفر منه في الاقتصاد الحديث، والمشاكل المتعمدة مرتبطة ببعضها البعض في الصفقات الشاملة لا على أساس الضرورة التكنولوجية ولكن على أساس الإسقاطات السياسية والإيديولوجية والإمكانات السياسية. وتأتي بعض المبادرات بهدف الرغبة في الاستفادة من الفرص الجديدة. وتأتي مبادرات أخرى في صياغة الاندماج نتيجة اهتمام السياسيين بالحاجة إلى تحقيق توازن المنافع في مشروع التكامل. كذلك يلعب البيروقراطيون الدوليون دورا مهما في صياغة الاندماج بواسطة طرح الاقتراحات المرتبطة بالقضايا وبواسطة التصرف كوسيط صادق أثناء المفاوضة.

في هذا الإطار، هناك مثالان مختلفان في الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC)، الأول يتمثل في الاتفاقية الشاملة لعام 1960 التي أحدثت خفضا في

---

(1) Ibid. pp. 805-06.

الرسوم الداخلية لإرضاء أولئك التواقين إلى تقدم السوق المشتركة وفي نفس الوقت تخفيض الرسوم الخارجية لإرضاء أولئك المهتمين بفقدان التجارة الخارجية. على العكس من ذلك في المثال الثاني، في عام 1965 لم تنجح اللجنة الأوربية للجمعيات في اقتراح الاتفاقية الشاملة لأسعار الزراعة المؤيدة لفرنسا، ولم يكن هناك نجاح لوسيلة الاتفاقات الشاملة حتى اجتماع قمة لاهاي في ديسمبر 1969. بمعنى آخر، النشاط البيروقراطي يمكن كذلك أن يؤدي إلى التقييد البيروقراطي عندما لا تكون الاتفاقات الشاملة مرتبطة بالسياسيين.

كما يمكن للبيروقراطيين والسياسيين الإقليميين أن يدرسوا تفاصيل المشاريع ووضع معها اتفاق شامل وبالتالي توسيع تحالفهم لتأييد موقف معين. نفس الشيء يمكن أن يحاولا (السياسيون والبيروقراطيون) إقناع الأطراف أو الجماعات المنتفعة لأن تربح بواسطة التماثل مع المشروع؛ وتصب هذه الجهود في بناء تحالف من أجل تأييد معين يمكن أن يكون له أثر سلبي، لكن إذا أصبح المشروع متماثل جدا مع جماعات معينة فإن المشروع يتحول إلى نجاح سياسي. فانقلاب القصر في هوندراس وغواتيمالا لم يؤثرا في السوق المشتركة لأميركا الوسطى، لكن الثورة الاجتماعية في إحدى هذه الدول سوف تؤثر على وجه التقريب. نفس الشيء إذا مشروع التكامل كان شديد التطابق مع التأييد من قبل جماعة معينة (مثلا رجال الأعمال البيض في إفريقيا الشرقية) فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى التقليل من المطالبة بالتوسع التطابقي. أخيرا، الاعتماد على تحالف معين من أجل تأييد التكامل يمكن أن يعطي تلك الجماعة قوة الفيتو على الخطوات الطويلة نحو الاتحاد الاقتصادي، خاصة في الأوضاع غير المؤيدة لشروط التكامل.[1]

د- **التنشئة الاجتماعية للنخبة** Elite Socialization. مبادرة مشروع التكامل تخلق فرصا لكل من صناع القرار الذين يحضرون الاجتماعات وثانيا للبيروقراطيين في المؤسسات الإقليمية لتطوير الروابط الشخصية والشعور

---

(1) Ibid. pp. 806-07.

التعاوني الممكن. فقد ركز كل من ليو لينبيرغ ولورانس شيمان Leon Lindberg and Lawrence Scheinman انتباههما على الاتصالات المتزايدة للسياسيين، والبيروقراطيين الوطنيين، ولجنة البيروقراطيين عبر الاجتماعات المختلفة ومؤسسات الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC). ووضعا في الاعتبار أعمال الممثلين الدائمين ومجلس (EEC) وأيضا وضعا في الاعتبار اجتماعات وزراء الاقتصاد في أميركا الوسطى، وتوصلا إلى نتيجة مفادها أن كل هذه العوامل أدت إلى نمو شعور بالهوية الجماعية بين أفراد العمل داخل هذه المنظمات.

كما أن الاتصال الناتج عن التنشئة السياسية أو التنشئة البيروقراطية لصناع القرار الذي لا يغير شروط التكامل السيئة؛ سببه عزلة معظم أطراف التكامل عن التأثير السياسي. وهذا مستوحى من تجربة البيروقراطيين في أوربا، خصوصا في بروكسل وباريس وبون. الأكثر من ذلك؛ أنه من الممكن أن الاتصالات الإيجابية الناتجة عن وجهة نظر الفرد يمكن أن تسبب استجابة سلبية من قبل القادة غير المستقرين الذين يريدون الاحتفاظ بعزلة شعوبهم.

إذن أحد الأسباب التي تجعل التنشئة الاجتماعية للنخبة على وجه التحديد ميكانيزم عملي مهم هو أنها تمس أحد الجماعات التي غالبا هي أكثر مقاومة لفقدان التحكم الوطني؛ على اعتبار أن الكثير من البيروقراطيين في الحكومات الوطنية يشعرون بفقدان القوة بسبب تحول الوظائف إلى المركز الإقليمي. وبالتالي التنشئة الاجتماعية للنخبة تجعل البيروقراطيين المنخرطين في العملية الإقليمية في اللجان أو في الأمانة الإقليمية، يتعلمون عن طريق العمل وبالتالي يكون التمييز بين البيروقراطيين الإقليميين والوطنيين غير واضح من حيث الأداء الوظيفي أو من حيث التأييد للتكامل الدولي.

فمثلا أحد أهداف اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية Economic Commission for Latin American (ECLA) ولاحقا بنك التنمية والتبادل الأميركيInter-American Development Bank ومعهد تكامل أميركا

اللاتينيةInstitute for Latin American Integration هو استخدام برامج التدريب لخلق جماعة قوية من البيروقراطيين الوطنيين المؤيدة للتكامل. وبعض التقديرات لحجم هذه الجماعة المدربة تتجاوز 5،000 شخص. ونتيجة لهذه العملية أصبح ما يسمى في أميركا الوسطى بـــ "مافيا التكامل Integration Mafia" المكونة من مئات الأشخاص الذين يعملون من وقت لآخر مع مؤسسات التكامل. لكن لابد من الإشارة إلى إمكانية المبالغة في تقدير أهمية ودور هذه الاتصالات وعمليات التنشئة الاجتماعية للنخب، والدليل على ذلك أنه عندما انظم كل من الأمين العام السابق للجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية (ECLA) والأمين التنفيذي لمنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA) إلى حكومتيهما الوطنيتين لم ينجحا في خلق سياسات تكاملية.[1]

هـــ- تكوين الجماعة الإقليمية Regional Group Formation.

أسس فيما مضى مشروع التكامل الإقليمي الذي يمكن أن يعمل كعنصر جذب للجماعات الخاصة لخلق نماذج متعددة من المنظمات غير الحكومية الرسمية وغير الرسمية للتأثير وحماية مصالحها المشتركة على المستوى الإقليمي. فبالإضافة إلى أن تحول النشاط السياسي نحو المستوى الإقليمي يمثل المصدر المحتمل للضغط الإقليمي على الحكومات الوطنية، فإن هذه التجمعات غير الحكومية كذلك لها تأثير في التنشئة الاجتماعية للنخبة. فبحلول عام 1965 كان هناك 231 مكتب إقليمي للشركات التجارية والمالية و117 شركة زراعية إقليمية بمكاتبها في بروكسل. نفس الشيء هناك نمو كبير للمنظمات غير الحكومية الإقليمية في أميركا الوسطى عندما تكونت السوق المشتركة. ويظهر كذلك دور هذه الجماعات في أزمة عام 1969؛ عندما أصدرت كل من الغرفة التجارية الفدرالية والمركز الأميركي للصناعة بيانات تدافع عن السوق المشتركة.

(1) Ibid. pp. 807-09.

لكن عموما تبقى هذه المنظمات غير الحكومية الإقليمية ضعيفة القوة. لأن ففي العديد من الحالات تميل نماذج المصالح المتجمعة على المستوى الإقليمي نحو العمومية الشديدة، مع بقاء خصوصية أكثر للمصالح والبنى على المستوى الوطني. فمثلا، بالرغم من وجود أمانات الاتحاد التجاري الإقليمي في بروكسل، إلا أن فكرة المفاوضات الجماعية على المستوى الأوربي لخلق السوق الأوربية لم تتم بسبب الانقسامات في حركة العمل وكذلك بسبب أهمية القوة الحكومية الوطنية في المفاوضة الجماعية. وبالرغم من أن اللجنة الأوربية قد اتخذت خطوات لتشجيع المنظمات الزراعية والصناعية مثل اتحاد الصناعيين للجماعة الأوربية Union des industries de la Communauté Européene (UNICE) ولجنة منظمات الحرفيين الزراعيين Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) بواسطة التشاور معهم رسميا بدلا من التشاور مع المنظمات الوطنية؛ إلا أن مصدر القوة المهم لجماعات المصالح مازال باقيا على المستوى الوطني.[1]

و– **المطالبة بالهوية الإيديولوجية** Ideological-Identitive Appeal.

هناك رغبة مشتركة بين الجماعات الصغيرة لتقتفي أثر الجماعات الكبيرة دائما وتصبح أحد العوامل المؤدية إلى مبادرة مشروع التكامل الإقليمي. فيما مضى أسست المنظمة الإقليمية بواسطة وجود رمزي وأيضا بأفعال رمزية (مثلا، جهود لجنة هاليستاين Hallstein Commission؛ خاصة قبل 1965)، لكن يمكن أن يتضاعف هذا المعنى باللجوء إلى الهوية. فأسطورة الاستمرار والحتمية هي مظهر مهم للاحتكام إلى الهوية الإيديولوجية. والمعنى القوي والكبير للاستمرار والمطالبة بالهوية هو أن هناك إرادة أقل للجماعات المعارضة التي تهاجم مشروع التكامل. فالسياسيون في الهندوراس وكوستاريكا غير متحمسين لإيجاد التكامل وبالتالي هي ذريعة لمهاجمة طريقة سير السوق بدلا من المفهوم ذاته.

(1) Ibid. pp. 809-10.

وفي بعض الحالات معنى الاستمرار وقوة الاحتكام إلى الهوية يمكن أن يساعدا الجماعات أو الحكومات على التسامح مع خسارة قصيرة الأجل أو معاناة تقلان في قيمتهما عن ربح دائم. كما أن أسطورة الاستمرار القوي تتجسد من خلال استثمار رجال الأعمال على قاعدة السوق الكبير وبالتالي جعل الأسطورة حقيقة في شكلها الملموس، كما حدث في الأيام الأولى للجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC). من ناحية أخرى، مجرد وجود المنظمة يمكن أن يعمل كرمز لإشباع حاجات الشعب، وأن أفعال المنظمة تحت الشروط المختلفة يمكن أن تضاعف واقعيا المنافسة كما يرى شارل أندرسون وعلي مازروي Charles Anderson and Ali Mazrui أنه حدث ذلك كنتيجة للاتصالات الاقتصادية في منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA) وفي السوق المشتركة لإفريقيا الشرقية East African Common Market (EACM). أخيرا، إذا كان هناك نموا مؤثرا للاحتكام إلى الهوية، فإنه يمكن أن يسبب استجابة سلبية على الطرف غير الآمن من القادة القوميين، خاصة في ظل ظروف غير مؤيدة لهم.[1]

ي– إشراك الأطراف الخارجية في العملية Involvement of External Actors in the Process. الصياغة الأصلية للوظيفية الجديدة لم تعر اهتماما كافيا لدور الأطراف الخارجية في عملية التكامل بالطبع كرد فعل على الفدراليين الذين بالغوا في التأكيد على ذلك، وبالطبع في غياب تغير في الوضع في أوربا زمن صياغة المقاربة. نحن الآن وراء مستوى الانتقاد الأولي عندما نستطيع الحديث عن "الحفازين" أو العوامل الخارجية بالمفهوم العام. فبناء على التمييز بين العوامل الخارجية الفاعلة والمفعول بها (تلك العوامل الطبيعة الواسعة غير المتأثرة بالعملية المتغايرة مع أولئك الذين يمثلون الفعل المدروس من قبل الأطراف الخارجية المتأثرة بواسطة خلق مخطط إقليمي)، أدرجت إدراكات

(1) Ibid. p. 810.

الطرف الإقليمي للوضع الخارجي كأحد الشروط التكاملية، والاهتمام بإشراك الأطراف الخارجية في مشروع التكامل كميكانيزم عملي.

يمكن لعملية التكامل أن تستلزم أطرافا متعددة، بما في ذلك الحكومات الأخرى، والمنظمات الدولية الأخرى، والفواعل غير الحكومية الأخرى كالشركات الدولية. فمثلا، وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية United States Agency for International Development ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأميركا اللاتينية United Nations Economic Commission for Latin America كلاهما لعبا أدوارا مهمة في السوق المشتركة لأميركا الوسطى. كما لعب تأييد الحكومة الفرنسية دورا مهما في المنظمات دول الإفريقية المستعمرة من طرف فرنسا مثل منظمة الشراكة الإفريقية المدغشقرية Joint African and Malagasy Organization (OCAM)، والاتحاد الجمركي والاقتصادي لإفريقيا الوسطى Union douaniére et économique de l'Afrique central (UDEAC)، ومجلس التفاهمConseil de l'entente. كما لعبت الشركات غير الأهلية أدوارا مهمة في أخذ امتيازات فرص السوق الكبير المنشأ من قبل كل من الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC) ومنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA).

وتدرك بعض الأطراف الخارجية أن مصالحها تتأثر عكسيا بواسطة عملية التكامل، ويصبحون متورطين في طريق سلبي. ويمكن أن يحدد هذا الأثر السلبي في جزء منه بواسطة بعض الشروط التكاملية، لكن عن طريق العوامل الخارجية التي من المحتمل أن تكون محددات مهمة. من ناحية أخرى، الإشراك الكبير الإيجابي للعوامل الخارجية يمكن كذلك أن ينتج أثرا سلبيا في الحالات التي تعطيهم حق الفيتو على الخطوات التكاملية.[1]

(1) Ibid. pp. 811-12.

شروط التكامل

بعد الحديث عن بناء التكامل ومكيانيزمات إنجازه في مناطق مختلفة من العالم، ذهب جوزيف ناي للحديث عن محدد آخر لنمط الاستجابة التكاملية وهو مجموعة الشروط التي يحددها في إمكانية التكامل في المنطقة. هذه الشروط تترافق مع الاستجابات الإيجابية للضغوط المتولدة من الميكانيزمات التكاملية. كما يؤثر كذلك التعهد الأولي القوي في الاتجاه نحو التكامل، وبالتالي قوة عملية الميكانيزمات. فقائمة الشروط المكوّنة للإمكانية التكاملية في المنطقة تقوم على القائمة المنقحة لكل من هاس وشميتر Haas and Schmitter لكن مع بعض الحذف والإضافات وإعادة الصياغات من قبل ناي.[1]

ويمكن تلخيص الشروط التكاملية لناي في النقاط التالية:

الشروط البنائية Structural Conditions

الشروط البنائية المؤثرة في طبيعة التعهد الأولي بالتكامل والتأثير التالي لعملية القوى التي تتلوا مبادرة مشروع التكامل الاقتصادي هي كما يلي:

1ـ التماثل أو التساوي الاقتصادي للوحدات SYMMETRY OR ECONOMIC EQUALITY OF UNITS. هذه إعادة صياغة هاس وشميتر Haas and Schmitter "لحجم الاتحاد في سياق وظيفي معين." ويبدو لأول وهلة أن هذا الشرط مناقض لفكرة "مناطق القلب"، التي ترى أن وجود دول أعضاء في مشروع التكامل غير متساوية الحجم يمكن أن يكون شرطا مساعدا لعملية التكامل. فقد ذكر كل من كارل دويتش واميتاي إيتزيوني ووبراس

(1) Ibid. p. 814.

روزاتKarl Deutsch and Amitai Etzioni, Bruce Russett أن ليس هناك نظرية جد مقنعة أو دليل حول التكامل الدولي يشير إلى أن الأعضاء المتوقعين في وحدة جديدة يجب أن يكونوا في نفس الحجم.

كما يرى آخرون أن التكامل الاقتصادي يمكن أن يكون ناجحا بين الشركاء المتساوين. فالميل المفترض للصناعة نحو التجمع للاستفادة من الاقتصاديات الخارجية المتطورة، ودخول صناعات هذه الاقتصاديات إلى الدول الأقل تطورا قد يعود عليها بنتائج سلبية لا تقل عن جذب الموارد الأولية نحو الدول الغنية. والمثال الذي يطرح في هذا المقام باستمرار هو النتيجة المضرة لاتحاد شمال إيطاليا مع جنوبها في القرن التاسع عشر.

هناك العديد من النقاط الجديرة بالذكر التي تشير إلى الخلاف النظري الواضح حول دور حجم الدولة في نظرية التكامل. أولا، إنه يتلاشى في وجه الصياغة الدقيقة لما يسمى بالتكامل. إذ أن ما يمكن أن يكون صحيحا لأحد نماذج التكامل (مثلا التجارة) يمكن ألا يكون كذلك لآخر (مثلا الاتحاد السياسي). فمشاكل تباين الحجم كانت كارثية على منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية Latin American Free Trade Association، لكنه لم يوقف قيادة سردينيا في إنشاء وصيانة المؤسسات المشتركة في إيطاليا في مواجهة إدراك النخبة للهوية الوطنية وضمن النظام الدولي في القرن التاسع عشر الذي كان مظهر الإكراه فيه هو القبول. وإنه لمن الجدير بالتذكير أن الفرضية الأصلية لدويتش Deutsch حول "دول القلب" قد صيغت في علاقة بعدد من الحالات التاريخية للأمن الجماعي. ونظرة إيتزيوني Etzioni مؤداها أن الاتحادات المساواتية تميل إلى أن تكون أقل حسما من اتحادات النخبة لكنها أكثر قدرة على إنتاج التعهدات، فيمكن أن يكون صحيحا بالنسبة للاتحادات المهتمة بمستوى التنسيق الأدنى في السياسة الخارجية (الشاهد على ذلك الاختلاف بين منظمة الدول الأميركية Organization of American States « OAS » ومنظمة الدول الإفريقية Organization

of African Unity « OAU ») وليس بالنسبة للمستويات العليا من الاتحاد الاقتصادي (LAFTA مثلا مقابلCACM).

فلم يفسر عدم المساواة في مفهوم إجمالي الإنتاج الوطني، وإنما بدلا من ذلك فسر كمستوى من النمو مع الإنتاج الوطني الكلي لكل فرد كمؤشر للتكامل، كما أن الرسم البياني للتشتت Scattergram البسيط يشير بسرعة إلى العلاقة بين منظمة التجارة ومستوى التطور. فعدد الحالات قليل لكن يبدو تقريبا صحيحا أنه في المنظمات الاقتصادية الإقليمية غير المهيمنة، المستوى الأكثر مساواة في التطور (يقاس بحصة كل فرد بالنسبة للإنتاج الوطني الإجمالي) هو التكامل العالي في التجارة (الصادرات البينية الإقليمية كنسبة من مجموع الصادرات). الأكثر من ذلك، لا يوجد هناك مشروع تكامل اقتصادي (السوق المشتركة أو منطقة التجارة الحرة) الذي يزيد عن 20% من تجارته الإقليمية له أكثر من نسبة 2/1 من التباين في الدخل الفردي.

فإذا لم يفسر التباين في مفاهيم مستوى التطور وإنما في مفاهيم الحجم الكلي للاقتصاد (يقاس بالنظر إلى الإنتاج الوطني الإجمالي)، عندئذ يبدو أن الحجم (حجم الدولة)له تأثير متباين من المناطق الأقل تطورا إلى المناطق المتطورة.[1]

2. قيمة النخبة المكملة ELITE VALUE COMPLEMENTARY.

سواء فكرت جماعات النخب المتشابهة بنفس الطريقة أم لا؛ فإن النتائج شاهدة على أن النخبة الديغولية Gaullist كانت مكملة لمجموعة صناع القرار الديمقراطيين المسيحيين والاشتراكيين في أوربا في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين. لكن متى توضع النخب في الحسبان وما هو الحجم الضروري

(1) Ibid. pp. 814-17.

« of African Unity « OAU) وليس بالنسبة للمستويات العليا من الاتحاد الاقتصادي (LAFTA مثلا مقابلCACM).

فلم يفسر عدم المساواة في مفهوم إجمالي الإنتاج الوطني، وإنما بدلا من ذلك فسر كمستوى من النمو مع الإنتاج الوطني الكلي لكل فرد كمؤشر للتكامل، كما أن الرسم البياني للتشتت Scattergram البسيط يشير بسرعة إلى العلاقة بين منظمة التجارة ومستوى التطور. فعدد الحالات قليل لكن يبدو تقريبا صحيحا أنه في المنظمات الاقتصادية الإقليمية غير المهيمنة، المستوى الأكثر مساواة في التطور (يقاس بحصة كل فرد بالنسبة للإنتاج الوطني الإجمالي) هو التكامل العالي في التجارة (الصادرات البينية الإقليمية كنسبة من مجموع الصادرات). الأكثر من ذلك، لا يوجد هناك مشروع تكامل اقتصادي (السوق المشتركة أو منطقة التجارة الحرة) الذي يزيد عن 20% من تجارته الإقليمية له أكثر من نسبة 2/1 من التباين في الدخل الفردي.

فإذا لم يفسر التباين في مفاهيم مستوى التطور وإنما في مفاهيم الحجم الكلي للاقتصاد (يقاس بالنظر إلى الإنتاج الوطني الإجمالي)، عندئذ يبدو أن الحجم (حجم الدولة)له تأثير متباين من المناطق الأقل تطورا إلى المناطق المتطورة.[1]

2. قيمة النخبة المكملة ELITE VALUE COMPLEMENTARY.

سواء فكرت جماعات النخب المتشابهة بنفس الطريقة أم لا؛ فإن النتائج شاهدة على أن النخبة الديغولية Gaullist كانت مكملة لمجموعة صناع القرار الديمقراطيين المسيحيين والاشتراكيين في أوربا في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين. لكن متى توضع النخب في الحسبان وما هو الحجم الضروري

(1) Ibid. pp. 814-17.

إذن يتمتع موقف الفدرالية بوضوح في شكوكية الحد الأقصى حول الطبيعة الإنسانية وحول الإرادة الحسنة والتعاون بين الدول. إنها تقود إلى أكثر أشكالها راديكالية، لتعميق عدم الثقة في الحل الكونفدرالي المجرد، والمنظمة الوظيفية الدولية، والاقتصاد التدرجي كوسيلة للتكامل. لابد أن يرسم تمييز بين الراديكالية الفدرالية والمعتدلة التي تجاهر بالهدف الفدرالي وتأخذ الصبغة الفدرالية مع شيء من الغرور، لكن تقبل المقاربة التدرجية في تحقيق الوحدة التي جاءت مضمنة في معاهدة روما كمقياس براغماتي نفعي. كما ترفض النظرية الفدرالية الراديكالية في التكامل المقاربة التدرجية، على أساس أن أحد المنظرين الراديكاليين وهو ألكسندر مارك Alexandre Marc قد وجد أن التدرجية تضر بالتكامل في أوربا أكثر مما تنفع.

فالنظرة الراديكالية لا تعني أنه ليس هناك قواعد للتحسن الإنساني الجماعي. في الواقع، لا مفر من النمو المنطقي للاعتماد المتبادل الدولي. والحقيقة السوسيولوجية، وفقا لهيرود هي كما رسمها جورج سال Georges Scelle هي واسعة، وفي النهاية هي جزء من المجتمع العالمي. لكنه يرى أن هذه مجرد فدرالية قانونية ولا يمكن أن يكون توافق عملي بدون الفدرالية المؤسساتية. إنه ليس كافيا خلق مؤسسات ما بين الحكومات متعاونة وظيفيا تسمى "متعددة وظيفيا Dédoublement fonctionnel". هذه المؤسسات هي رأفة بالسيادة الجماعية التي تعبر سلطاتها، ومن ثم استنتج هيرود سياسيا أنها خطرة وهو قصة مضللة. وبالرغم من أن عددا قليلا من الفدراليين الذين يقبلون بهذه النظرة المتطرفة، إلا أن افتراضات الاعتماد المتبادل، والتراع والحاجة إلى الاستقرار المؤسساتي هي عموما مسائل متفق عليها.

خلف هذه المتطلبات البسيطة، فإن النموذج المؤسساتي Constitutional Model لا يمكن أن يكون صالحا للتطبيق على مستوى العالم. فلا بد من صياغته بشكل يلتقي مع متطلبات الحالات الفردية. إذ يرى كل من جاي هيرود وكوهر Guy Héraud and C. L. Kohr أن الدولة كحدث تاريخي أبطل فيها التطور

الفدرالي العقلاني. ومن ثم ينظر هيرود إلى أوربا كإثنيات مكونة من مجموعات موحدة طبيعيا كاللغة والتقاليد الثقافية الأخرى، وإعادة رسمه للخريطة الإثنية السياسية لأوربا هي أكثر مساوية ومنقادة للهويات منها للدول القومية. ففكرة كوهر الفدرالية الطوباوية تقوم على مفهوم حجم النقد الموجه للتقليد عند غريكز ألثيسيوز ، روسو، ماريوت Greeks, Althusius, Marriot, وفي النظريات المعاصرة للاحتمالية البيئية Environmental Possibilism. بالنسبة له، الفدرالية الأميركية مع عدم التساوي الواضح في الحجم والغنى بين الولايات يمكن النظر إليها فقط كوسيط من المستوى الابتدائي.

لكن الفدراليين هم براغماتيون في مقاربتهم عند صياغتهم للفكرة، فقد أدركوا أن اختلاف الأوضاع الاجتماعية يطرح مشاكل مختلفة تتطلب حلولا مختلفة. كما أن المقاربة الفدرالية كما طرحها هاس لا تفترض أن هوية المطالب السياسية معنية بالغاية المشتركة والحاجة المشتركة بين الفواعل بصرف النظر عن مستوى الموقف. وفي هذا السياق، يرى جاي هيرود أن الفدرالية الصحيحة هي تخفيف التطرف وإعادة توزيع للقوى لإعطاء الفعالية للاختلاف في المصالح الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية في العديد من المستويات. إنها ترفض تبسيط الفلاسفة الذين يميلون إلى التقليل من واقعية أحد الأبعاد.

إذن الافتراضات الفدرالية تسمح بتباين النظم القانونية مع تباين درجات الاعتماد المتبادل المؤلف للمجموعات، واختلاف التوزيعات الوظيفية. ومهما كان الاختلاف في الأشكال الفدرالية، فإن الإستراتيجية الفدرالية في التوحيد والشكل الفدرالي للحكومة يحدد من خلال وجود امتيازات معينة في الإستراتيجيات والأشكال.[1]

[1]Reginald J. Harrison, Ibid. pp. 44-46.

اتجاهات تحليل المقاربة الفدرالية

ينقسم المنظرون للفدرالية إلى مجموعتين متميزتين: المجموعة الإيديولوجية المهتمة بتطوير نظرية الفعل المصمم لتحقيق الفدرالية الإقليمية (معظمهم من أوربا الغربية وكذلك من إفريقيا بعد حصول الدول الإفريقية على استقلالها ومن ماليزيا) كمجموعة معارضة للمجموعة المهتمة بتعقب وملاحظة أنماط التكامل الفدرالي. لكن الجماعة الثانية كذلك تهتم بتصميم الدساتير للاتحادات الفدرالية المحتملة. لكن المجموعتين تتفقان على العديد من الأشياء، إنهما يشتركان في الاهتمام بالأهمية الأولية للمؤسسات وبناء المؤسسات؛ بالإضافة إلى الجهود المكرسة في كتابة الدساتير والبحث في التاريخ المعاصر حول الكيانات الفدرالية مثل الولايات المتحدة، الاتحاد السويسري، وألمانيا الغربية. إنهما منشغلان بميزات الطرق التنافسية الخاصة بالتمثيل والانتخابات؛ إنهما ركزا انتباههما على توزيع القوى المناسب بين السلطات الفدرالية، الوطنية، المحلية؛ وكذلك اهتما بالانشقاقات والتوازنات بين أعضاء الحكومة. الأكثر من ذلك، فإن كلاهما متأثر بالخاصية المزدوجة للفدرالية: يمكن أن تستخدم الفدرالية لتوحيد سلطتين منفصلتين لكن كذلك يمكن أن تطبق في تفكيك حكومات وطنية مركزية. فالفدرالية باختصار، تبحث بالتزامن عن إشباع الحاجة إلى الموقف الحكومي الأكثر فعالية في بعض المجالات (عبر المركزية) والتسليم الديمقراطي بالرقابة المحلية والحكم المحلي (عبر اللامركزية).

وأسلوب الجماعة الفعالة هو متماسك إيديولوجيا، لأن العنصر الأساسي لنظريتها هو الحاجة المنسوبة إلى الشعوب والدول؛ هذه الحاجات ستنبثق في النظام الفدرالي. باختصار، لا يكون واضحا دائما ما إذا التأكيدات هي قانونية أو وصفية، لكن هي بالطبع ليست تفسيرية. ويوفر التسليم بهذه المجموعات

البنائية للنظرية مسلمات وصفية حول الاستراتيجيات الضرورية وأنماط السلوك الأساسية لبناء المؤسسات الإقليمية التكافلية. فالمجموعات البنائية الرئيسية هي التأكيدات القانونية القائمة على ولاء المؤكدين، والباقي هو الشكل المادي المختار من التجربة التاريخية للاتحادات الفدرالية.

بالرغم من تأكيد الفدراليين على أهمية المسائل المؤسساتية والدستورية أكثر من الوظيفيين الجدد، إلا أن المنظرين/الملاحظين من الفدراليين يميلون إلى فقدان هويتهم كمقاربة واضحة لمسائل التكامل الإقليمي. أولا لا يشترك الفدراليون في مسلمة الرائد النشط حول الحاجات الشعبية أو الأحداث الوشيكة والضرورية. بالرغم من أن المبررات القانونية تلحق بالفدرالية إلا أنها لا تدفع انشغالها إلى الميزان الصارم لكل أمراض المجتمع الذي يشتت القوة أو يمركزها والذي يبلور النموذج الفدرالي كعلاج راق. ولذلك لا يميل الفدراليون إلى الحديث عن الحاجات الشعبية أكثر من الحديث عن التوزيع المتفائل للمهام بين الوحدات الحكومية في محيط تنامي المشاركة الشعبية.[1]

(1) Enst B. Haas, «The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," _International Organization_ 24 (Autumn 1970): 624-25.

الامتيازات الإستراتيجية للفدرالية

يرى رجالند هاريسن Reginald J. Harrison أن المناقشة النظرية للفدرالية كإستراتيجية لتحقيق الوحدة السياسية تطرح غالبا في سياق التكامل الأوربي المعاصر. وبسبب أن الفكرة الفدرالية وجدت كحركة أوربية قبل أن توجد كفكرة نظرية فهي لذلك إستراتيجية بدلا من أنها هدفا تلقى مزيدا من الاهتمام. فالحركة كما يطرحها مناصروها هي غير معقدة نسبيا، إذ أنها تدعو إلى الاتحاد الفدرالي العالمي بدلا من الفدرالية الجهوية في أوربا. هذه الحركة أقامت مؤتمرا في مونترو في أوت 1947، بالإضافة إلى مؤتمرات لاحقة عبر أوربا تم خلالها تحديد الأهداف والوسائل لتحقيق الفدرالية. ولو أن الحركة الفدرالية انقسمت حول مسائل الوسائل بدلا من الأهداف، إلا أن المسألة الحاسمة هي حول ما إذا يكون التحالف مع المؤيدين للتعاون ما بين الحكومات المباشر أو العمل مباشرة لتعبئة الرأي العام وتجاوز الحكومات. بالنسبة لأولئك المؤيدين للتعاون ما بين الحكومات، يرون أن التعاون ما بين الحكومات يؤدي بسرعة إلى الفدرالية عن طريق عقد معاهدة، لكن علامات الإخفاق لهذه الرؤية على الأرض هي الفشل في الوصول إلى قرار بهذا الشأن في اجتماع مجلس أوربا في ستراسبورغ في عام 1950، ولاحقا الفشل في إقرار الجماعة الأوربية للدفاع في 1954.

لكن الاتحاد الأوربي للفدراليين European Union of Federalists واصل العمل من أجل تحقيق الأهداف الفدرالية عن طريق وسائل أخرى، برغم من الانقسام الداخلي حول الإستراتيجية الذي أدى إلى الانقسام في تكوين مركز عمل الفدرالية الأوربية Centre d'action Européenne fédéraliste (AEF) في عام 1956. من الناحية العملية، أنشطة كلا الفريقين الفدراليين كانت متشابهة كثيرا، وكذلك الأمر بالنسبة للأهداف وطرق العمل. وخلال

قمة لاهاي في عام 1970 وفي أجواء الرغبة في إنشاء الفدرالية وتوسيع المفاوضات، كان هناك تعاون كبير بين الاثنين في تبادل المعلومات وتشجيع المؤتمرات.

هناك طريقتان أساسيان مطروحتان للنقاش بين الفدراليين بشأن المبادرة القانونية للاتحاد الفدرالي، وكلاهما يقوم على الحملة التحضيرية في تحقيقها. إذ أن كلا الأداتين القانونيتين تطرح سؤالا مفاده هل الاتفاق الفدرالي بين الحكومات وما سماه هيرود 'بالطريقة التأسيسية Constituent method' تقوم على استدعاء الجمعية التأسيسية؟

يرى هنري براغمانز Henri Brugmans -وهو رئيس الكلية الأوربية في براغ Bruges ورئيس اللجنة الفدرالية للمجموعة- أن التكامل الأوربي لا يمكن أن يكون عملية جذرية، وإنما يجب أن يكون عملية تطورية. كما لا تدرك العملية من المنظور السياسي فقط، برغم من أنه يسلم بأنه بدون التكامل السياسي لا يكون هناك تكامل حقيقي. ويجب أن يمثل الاتحاد السياسي الشكل المتعدد Pluriform، لكن في نفس الوقت لابد من وجود المجتمع المتلاحم. الأكثر من ذلك يمكن أن تكون أوربا 'مجتمع المجتمعات Society of Societies'. إذ أن الوجود التاريخي للأمم سيحفظ لها هويتها السياسية، وتعاقدها فيما بينها على النظام سيجذر قوى الحكومة الفدرالية داخل هذه المجتمعات. في مقابل ذلك، خيارات الفدرالية الجذرية أو الراديكالية غير مقبولة بسبب أنها يمكن أن تخدم رد الفعل الشمولي Totalitarian reaction.

إذن الخيار التطوري هو لا وجود للقوة لأي أحد كما طرح براغمانز لكنه يستغل الفرص (الخيار التطوري) كلما طرح نفسه لخلق المؤسسات السياسية. لأن الفدراليين التطوريين يرفضون فكرة 'وهم التكامل التلقائي'. لذلك الفرصة المتاحة من خلال توسيع المفاوضات ما بين عامي 1970 و1971 قد كُبرت من خلال حملة دراسة ومؤتمرات (بعضها بالتعاون مع الحركة الأوربية الفدرالية) حول توسيع السلطات وكيفية انتخاب البرلمان الأوربي.

فالتطوريون هم كذلك واعون بالأخطار المحيطة بطريقة الجماعة وعاقبة التأمين السريع للعنصر الفدرالي. وفي عام 1969، أشار براغمانز Brugmans إلى تزايد التعقيد والصعوبة التقنية لمسؤوليات المجموعة، فقد رأى نمو هوة بين الموظف المشغول بشكل عال بتفاصيل المسؤوليات والمصلح الفدرالي الذي يشعر على عكس ما يرغب.

من الواضح أن الخطأ في رفض الفدرالية التطورية كفكرة قانونية هو عمل غير عملي ومثالي, فمثلا براغمانز Brugmans أكد على أن العملية يمكن أن تكون متواصلة وطويلة. ولإظهار نفسه كعملي فإنه يرى أن هذه الفكرة تتطلب أنشطة مختلفة التي تترك تمييزا في القطاعات الوطنية للحركة لكن بما أنها موجهة للوصول إلى الشعب ككل؛ فإنها تظم الجماعات السياسية والمحترفة، وأعضاء البرلمان والحكومات. ولتحقيق ذلك استخدموا الصحافة، والإذاعة، والمؤتمرات الخاصة والعامة؛ والموائد المستديرة، والدراسات من قبل اللجان والجماعات، والمؤتمرات الوطنية والدولية، وكذلك نشروا عدد من الدوريات الوطنية والدولية؛ للإقناع بخيار الفدرالية.

من ناحية أخرى، خيار طريقة وضع الدستور كانت المفضلة إلى غاية بداية الستينيات (من القرن الماضي) من قبل الجهازين الأساسيين والأكثر راديكالية وهما الحركة الفدرالية الأوربية (MFE)، و الاتحاد الأوربي للفدراليين المؤسس في عام 1946. وقد قام بدراسة هذه الإستراتيجية كل من ألتيرو سبينلي، ومارك؛ وهيرود، ونيجول Altiero Spinelli, Marc, Héraud and Nigoul من خلال العديد من كتبهم. وهدف هذه الحركة هو الدستور الفدرالي الذي يعطي الحكومة الفدرالية السلطات المناسبة في التنظيم المالي والتبادل، والسياسة الخارجية والدفاع. وفي نظر هؤلاء الفدراليين أن المراحل الأولى الواضحة لتحقيق هذا الهدف هي الحملة الدولية لتجنيد المناصرين المؤيدين لجمعية وضع الدستور، تنتخب من قبل أطراف دولية، وتكون مهمة الجمعية محددة في صياغة المعاهدة الفدرالية. وتكون مهمة جمعية وضع الدستور

المنتخبة صياغة معاهدة تضمن الحريات الأساسية وتحمي حقوق الأقليات الإثنية. وتتم الموافقة على المعاهدة من خلال المصادقة من قبل البرلمانات الوطنية أو الاستفتاءات العامة.

وإنجاز هذه المراحل المهمة مرتبط بحملة الإقناع الجماهيري، كما يرى الفدراليون التطوريون. تريد الحركة الفدرالية الراديكالية أن تكون حركة جماهيرية وحركة دعائية. ومصادر قوتها هي تأييد الدراسات، والمؤتمرات، والملتقيات، المصممة في أغلب الحالات للجذب وإقناع قادة الرأي في إطار الحد الأقصى من الإشهار.

من الناحية العملية، تتركز الفدرالية حول فكرة أنه يمكن أن تكون أوربا موحدة فقط بواسطة قوة آمرة، وهي القوة الديمقراطية الأوربية القادرة على إجبار الحكومات للإذعان لها والسماح لأوربا لأن تصنع بواسطة الأوربيين أنفسهم. ولخلق مثل هذه القوة، أكد ألتيرو سبينلي Altiero Spinelli على تبني الميكيافيلية، لأنها عملية تتمثل في 'صعوبة التعهد، وشك في النجاح، وخطورة في الإدارة'. إن الجزء الصعب في المهمة ليس في إقناع الناس بالحاجة للوحدة الأوربية وإنما في إقناعهم أن هم عليهم القيام بها بدلا من الحكومات.

الخطوة الأولى من وجهة النظر هذه، في خلق القوة الديمقراطية الأوربية، هي كشف الخداع وشرح زوال الدولة القومية ثم حشد التأيد الكبير لما يسمى بالجمعية الواضعة للدستور. فمؤتمر الشعب الأوربي المشكل في عام 1956 من طرف سبينيلي، وألكسندر مارك Spinelli, Alexandre Marc والأعضاء الآخرين للحركة الفدرالية الأوربية (MFE) هو أكثر الهيئات المروجة للفدرالية. ومبادرة تشكيل اللجان في أنفر، جنيف، ليون، ماستريخت، ميلان، ستراسبورغ، تورين، وفي المدن الأخرى، التي تعاونت مع العديد من السلطات المحلية، ونظمت انتخاب الممثلين، على قاعدة التصويت العام، لحضور المؤتمر في ستراسبورغ في جويلية 1958. فقد صاغ المؤتمر نص المعاهدة من تسعة مواد قصيرة وفرت الإجراءات لما يسمى بالجمعية الواضعة للدستور

والإجراءات الخاصة بالانتخاب الخاص بها، والمصادقة اللاحقة على الدستور بواسطة الاستفتاء.

من ناحية أخرى، طرح هيرود في تحليله أن الإستراتيجية الناجحة هي التي لا تقوم فقط على خلق القوة الشعبية الضرورية ولكن كذلك على وجود أزمة وسرعة استثمارها أو استغلالها. أما بالنسبة لمارك ونيجول Marc & Nigoul، فإنهما يعتبران ثورة ماي 1968 في فرنسا كانت علامة على وجود استمرار أزمة التي يجب أن تستغل في إنشاء الفدرالية الأوربية.

فقد وجد هيرود مثل سبينلي أن الامتياز الأساسي لطريقة وضع الدستور هي تجنب أو إهمال الدول إذا ما حاولت أن تتدخل في تفاصيل عمل الدستور الفدرالي، وسوف يحقق الدستور هويتها ويقلص من سلطتها. لأن رسم الدستور سوف يعالج كل المشكلات التنظيمية للدول الأوربية. ولذلك يجب ألا تكون هناك مشكلة في المفاوضات بين الأطراف حول المصالح، لأن هذا يتطلب حسن النية للحكومات، ويصعب توفرها في مثل هذه الظروف.[1]

(1) Reginald J. Harrison, Ibid, pp. 46-54.

الامتيازات المفترضة للحكومة الفدرالية

يرى ريجالند هاريسن أن الاختلافات بين الفدراليين حول امتيازات مختلف الاستراتيجيات لا تحمل أفكارا تجب مناقشتها حول ميزات الشكل الفدرالي للحكومة الفدرالية. ومهما كان الشكل، لابد من توفر شرطين أساسيين هما الاستقلالية والمشاركة، إنه ينظر إليها من قبل مؤيديها على أنها امتيازات تتفوق بها على الأشكال الأخرى من الحكومات، أما الأشياء الأخرى فهم متساوون فيها.

أولا، الفدرالية مصاغة بشكل مباشر لمسألة الاحتفاظ بالتنوع السوسيوثقافي في المجتمعات المختلفة عند تحقيق الوحدة. إنها أحد الطرق لحل مسألة اندماج الحكومات، كتكيف مع بعض التحدي البيئي المتخيل، ما لم تعمق الاختلافات المحلية التي تصبح عائق دون الاندماج. فهذه مزية أكد عليها ماديسون Madison. من جهته وجد لورد برايس Lord Bryce المطلب مبررا عمليا، فالقيم المحلية حافظت على بقائها في الولايات المتحدة. وفي أوربا، يمكن النظر إلى المحافظة على التنوع كشرط أولي لأي نوع من التكامل، والتنوع المتعلق بخصوصيات إقليمية ووطنية محددة والقيمة التي تربطها بهم. إنه لا يوجد فقط الهويات القومية المرافقة لإقليم الدول التي هي نظريا محمية داخل الاتحاد الفدرالي ولكن كذلك الهويات الإقليمية التي هي سليلة الحدود الوطنية، أو الإقليمية التي هي غير ممثلة جيدا في البرلمانات الوطنية. وفي كل الأحوال نمط انتخاب البرلمان الفدرالي قادر على تعزيز وجود التنوع.

ثانيا، المطلب الوثيق واللازم للعملية الفدرالية الذي طرح من طرف برايس Bryce في تقييمه للكومنولث الأميركي، وهو أن النظام الفدرالي يوفر

حاجزا دون الحكم المطلق المركزي من خلال استقلالية سلطات الدول ومشاركتها في الحكومة الفدرالية.

في الحقيقة التفاؤلية الوظيفية هي جزء من الفكرة الفدرالية بالنسبة لما يتعلق بتحديد السلطات الحكومية في المستويات المختلفة. ففي تطبيقها الأوسع الحالة الفدرالية هي ذلك التحديد للسلطات وتوفير للمصادر المناسبة في ممارستها، فهي ضمانة لاستقلالية الجماعة. وكنتيجة لذلك كما طرح برايس Bryce هي صيغة مقبولة لتوسع العضوية في الجماعة الإقليمية.

امتياز آخر للشكل الفدرالي ويتمثل في فعالية التخطيط الاقتصادي والتنظيم في المجتمعات المتقدمة تكنولوجيا التي تتطلب إجراءات عملية، بحيث يصبح الشكل الفدرالي للحكومة هو المناسب. فقد رأى نيجول Nigoul، أن هناك عوامل في العمل تؤدي إلى عجز الدول في حل المشاكل الجديدة. وفي مقابل ذلك هناك قوى اجتماعية جديدة غير محددة مهندسة لنشاط وحدة الدولة. خاصة في الحالة الفدرالية التي توجد فيها قوى منشطة للانبعاث الإقليمي، وكذلك تنمية التنظيم الدولي، العام والخاص (بما في ذلك التعاون الدولي). فكما رأى نيجول Nigoul، وجود الطبيعة الأوليغارشية للأحزاب الوطنية في حالات 'المجتمع الجماهيري Mass Society'، ونمو قوة التكنوقراطيين، كلها عوامل تعقد مشاكل الحكومات المركزية التي لديها كمّا هائلا من المسؤوليات الوظيفية. من الناحية النظرية، في البنية الفدرالية يحول بعض من هذه المشاكل إلى الحكومات الإقليمية، وبالتالي يريح الحكومة المركزية. سابقا في عهد الحكومة الوطنية في أوربا، كان من السهل الاستجابة لمتطلبات معيار التخطيط الاقتصادي الحديث، لكن هذا العبء قد تغير اليوم، وأصبح عموما من مسؤولية الحكومة الفدرالية. وفي هذا الصدد، ترى المقاربات الحديثة للتخطيط الاقتصادي أنه لابد من التماثل مع مبادئ توزيع السلطات على مختلف مستويات المشاركة التي تتطلبها الفدرالية. كما يتطلب الرأي الفدرالي في التخطيط أن يكون حل القضايا أمرا مقترحا وليس مفروضا.

مثل هذا التخطيط يستلزم دراسة مفهوم وتعريف الأهداف والسياسات، وتطبيق تقنية 'المحرض Incitative' لضمان تحقيقها. إنه يستلزم كذلك ما سماه مارك Marc بـــ 'المعارضة Opposing' و 'التركيب Composing' بمعنى أن سلسلة الحوارات (المعارضة) هي شفافة بين مراكز صنع القرار التي تنتج نوعا من التلاحم في الخطة العملية النهائية (التركيب). هذه العملية مجتمعة تشير إلى التخطيط وتقنيات الانسجام المطبقة في فرنسا، مع أن المنظمات الإقليمية في فرنسا ضعيفة التصور الاستقلالي للمفاهيم الفدرالية.[1]

(1) Ibid. pp. 54-58.

مداخل دراسة الفدرالية

أحد سمات مرحلة ما بعد الحرب العالمية هو انتشار الدساتير التي تعرف نفسها بأنها فدرالية. وليس من المفاجئ أن مثل هذا التطور رافقه زيادة كبيرة في الاهتمام بالدراسة الأكاديمية للفدرالية. لكن بالطبع مفهوم الفدرالية لم يكن له معنى ثابتا.[1]

وقد اختلفت آراء أنصار المقاربة الفدرالية حول المداخل المعالجة لظاهرة الفدرالية، إلا أن مجمل هذه الآراء يدور حول مجموعة من المداخل نوردها كما يلي:

1- المدخل المؤسساتي:

يتزعم هذا المدخل الكاتب البريطاني الذي كان له تأثير كبير على دراسة الفدرالية في بريطانيا وهو وير K. C. Wheare، وقد اعتمد جيل كامل من الطلبة على عمله في ما يخص الفدرالية. فقد كتب كتابه خلال الحرب العالمية الثانية وطبع في عام 1946، والذي كان تحت عنوان "الحكومة الفدرالية Federal Government"، وهو عبارة عن تحليل مقارن لبعض الخصائص المتعلقة بأربعة أنظمة حكومية التي ينظر لها في الغالب أنها فدرالية. وكان منهجه قائما على محاولة بناء نوع من النموذج بواسطة عزل السمات المشتركة لهذه الأنظمة التي تؤدي بالملاحظين إلى تفسيرها كفدراليات. هذه السمات تحدد أولا في مفاهيم القانون الدستوري والعلاقات السياسية التي طوّرت على قاعدة الشروط الدستورية. وقد تضمن القسم الأكبر من الكتاب سلسلة من المقارنات

(1) A. H. Birch, «Approaches to The Study of Federalism,» *Political Stadies* Vol. XIV, No. 1 (1966). P. 15.

والتباينات المتطورة في تاريخ حكومات أربع دول، والتحليل بعناية لتوضيح علاقة هذه التطورات بالنموذج الفدرالي كما هو محدد.

ويكمن جوهر تحليل هذا المدخل في أن هناك ظروفا متشابهة في أربع دول أنتجت عقودا دستورية متشابهة التي بدورها أدت إلى تطور المؤسسات والعلاقات السياسية التي يمكن أن تستخدم في المقارنة. والحكومة المقارنة هي موضوع دقيق ومحيّر ولذلك لابد أن يكون التفكير فيه قويا بدلا من أن يكون هناك خلل في التحليل، ويكون ذلك عن طريق ضبط المقاربة بإطار من القانون الدستوري.

لكن الأساس الحقيقي للميل نحو الابتعاد عن مقاربة وير K. C. Wheare ليس بسبب الاختصار في تحليله ولكن بسبب أنه لا يمكن تطبيق مقاربته على العديد من الفدراليات الموجودة أو بمعنى آخر الناجحة أثناء فترة الحرب العالمية الثانية. فقد تضمنت الدراسة الهند، باكستان، الملايا، ماليزيا في أسيا؛ نيجيريا، ليبيا، إثيوبيا، الفدرالية المالية، أوغندا؛ فدرالية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكامرون في إفريقيا؛ الجمهورية الفدرالية الألمانية وبالطبع يوغسلافيا في أوربا. كل هذه التجارب تنظر لنفسها أنها فدرالية لكن لا توجد أي واحدة منها تطابق تماما نموذج وير Wheare. فإذا ما احتفظ الطلبة بمفاهيم مقاربة وير Wheare فإنهم لا يستطيعون اعتبار كل الحكومات الآنفة الذكر بأنها فدرالية.

بالطبع النموذج الفدرالي الذي لا يمكن أن ينطبق على جميع الدول سوف يكون نموذجا جزئيا جدا، ومن المحتمل أن المقارنات التي تقام على أساس هذا النموذج ستكون كذلك جزئية. فللطلبة هنا الاختيار (كما في الفروع الحكومية المقارنة الأخرى) بين استخدام نموذج مدروس ومحدد كما ينبغي، والذي يمكنهم من الوصول إلى نتائج حقيقية حول الدول المدروسة أو استخدام نموج هزيل يمكنهم من القول القليل عن عدد كبير من الدول.[1]

(1) Ibid.pp: 15-16.

2- المدخل السوسيولوجي:

ليس من المفاجئ أن بعض الكتاب حاولوا تعريف الفدرالية من المنظـــور السوسيولوجي. إذ أننا نجد من الرواد المؤيدين لهذه الفكرة ليفغـــستون W. S. Livingston الذي نشر مقالا حول الموضوع في عام 1952 ويمثل هذا المقـــال أحد فصول كتابه الذي نشره لاحقا. يرى ليفغـــستونW. S. Livingston أن الفدرالية هي في الجوهر تمثل ظاهرة التنوع الاجتماعي بدلا من آليات دستورية. فمعنى الفدرالية لا يكمن في البنية الدستورية أو المؤسساتية وإنما في المجتمـــع في حد ذاته. وما دامت كل الدول تتميز ببعض التنوع الاجتماعي، فإن كل الدول لها ميل نحو الفدرالية. فلا يمكن الإدعاء بأن كل المجتمعات هي أحاديـــة مـــن جانب وكلها من جانب آخر هي فدرالية. ووجود هذه التنوعات واخـــتلاف درجاتهـــا في كل المجتمعـــات تعكس ما سماه ليفغـــستون W. S. Livingston بـــ 'الوسائل الفدرالية Federal Instrumentalities'، وعدد هذه الوسائل لابد أن ينبثق قبل أن يكون قابلا عقليا لتفسير النظام السياسي ككل فدرالي، لكن لا توجد تحديدات أو تصنيفات مطلقة للفدرالية وإنما هي نسبية.[1]

3- مدخل الفدرالية كعملية:

حاول عدد من الباحثين تطوير نموذج مرن للفدرالية الذي يتحـــدد في الفدرالية كعملية بدلا من نمط ثابت من الحكومة. فقد حاول فريـــدريك C. J. Friedrich تلخيص هذه المقاربة في مذكرة تمثل المؤتمر العالمي السادس لجمعيـــة علم السياسة الدولي، وسيكون من المناسب الاقتباس من خلاصته. فقد فـــسّر فريدريك C. J. Friedrich الفدرالية كاتحاد مجموعات اتحدت على هـــدف أو عدة أهداف، لكن مع الاحتفاظ بالخاصية المميزة للجماعة في المجالات الأخرى. فهذا التفسير لا يطبق فقط على الدولة الفدرالية ولكن كذلك على التحـــالف،

(1) Ibid. pp: 16-17.

والمنظمة الوظيفية للدول، أو اتحاد الجماعات ضمن الدولة (مثل مؤتمر اتحاد التجارة). فهو يرى أن الفدرالية هي عملية فدرلة، بمعنى عملية تحقيق الاتحاد الجماعات التي تحتفظ بهويتها. وهذا يعني أن الفدرالية يمكن أن تحقق في كلا الاتجاهين: التكامل والتمايز. فقد حدث التحول كعملية فدرلة لكل من بريطانيا التي تحولت من إمبراطورية استعمارية إلى إمبراطورية دول الكومنولث ورغبة الدول الأوربية في التحول إلى الدول الأوربية المتحدة (كتصور ومبادرة).

توجه انتباهنا هذه المقاربة إلى أحد سمات السياسة ما بعد الحرب العالمية الثانية وهي تطور مجموعة واسعة ومتباينة من الأنظمة السياسية والمنظمات أين تنقسم صناعة القرار بين السلطة المركزية وعدد من السلطات الجهوية. فقد جرى الحديث بشكل واسع حول ما هي الفدراليات التي تتطابق مع نموذج وير Wheare والفدراليات التي لا تتطابق مع هذا النموذج، وكلاهما يشتركان في العديد من الأشكال الأخرى من التجمعات السياسية. كما بحث الباحثون الذين اتبعوا هذه المقاربة مطابقة عوامل التكامل مع تلك التي تعوق التكامل في بيئات مختلفة، وتبين أن القوى الاجتماعية والاقتصادية في العمل هي نفسها في الغالب، بالرغم من أن في أحد السياقات تساهم في بناء الوطن وفي سياق آخر تساهم في التكامل الدولي. ومن ثم لابد من النظر إلى الفدرالية بمنظور واسع، يساعدنا على فهم بعض خصائصها وتركيز انتباهنا على الجوانب الديناميكية في الفدرالية والخصائص الجوهرية في العملية ككل.

فإذا عُرّفت الفدرالية في مثل هذه المفاهيم العامة يمكن أن تكون هناك صعوبة في تقرير ما إذا أنظمة سياسية معينة ينظر إليها كفدرالية في وقت ما. لكن عموما يمكن القول أن العوامل المقترحة عامة على أنها مهمة في الفدرالية هي العوامل الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية. والعوامل التي تخلق شروط التكامل الفدرالي هي توقع التقدم الاقتصادي ووجود روابط اجتماعية وثقافية التي تولد الشعور بالجماعة. فقد أحصى كارل دويتش K. W. Deutsch وزملاؤه تسعة شروط "كشروط جوهرية Essential Conditions" لما سماه

"بالجماعة الأمنية المندمجة Amalgamated Security-Community" (التي سوف تتضمن جميع أشكال الاتحاد بما فيها الفدرالية).

وتتضمن هذه الشروط 'طريقة حياة مميزة'، وتوقع الأرباح الاقتصادية، وروابط كاملة للاتصالات الاجتماعية. لكن ما هو واضح بجلاء هو غياب من القائمة أي إشارة إلى الظروف السياسية أين يستطيع الساسة وحدهم خلق الجماعة الأمنية المندمجة. في حين نجد ريكر W. H. Riker يرى – في كتابه 'الفدرالية: الأصل، العملية، الدلالة Federalism : Origin, Operation, Significance- أن شروط كارل دويتش K. W. Deutsch التسعة غير ضرورية وغير كافية لتحقيق التكامل الفدرالي، وفي مقابل ذلك تركز مقاربته مباشرة على المظاهر السياسية للفدرالية.[1]

4- مدخل الفدرالية كمفاوضة

يتزعم هذا المدخل ريكر W. H. Riker الذي حدد الفدرالية في وجود الدستور الفدرالي الذي يوفّر مستويين للحكومة، أحدهما مجال الفعل المستقل، والآخر وجود بعض الضمانات المتضمنة لاستقلاليتها في مجال نشاطها. فقد أشار ريكر W. H. Riker إلى أن هذا النوع من الدساتير هو دائما نتيجة للمفاوضة السياسية التي تأخذ مكانا في وضع تاريخي متفرد، لكنه واصل دراسة هذه الأوضاع التي تسمح باكتشاف الشرطين اللذين هما دائما حاضرين. فقد استنتج أن هذه الشروط يجب أن ينظر لها كشروط ضرورية لتحقيق المفاوضة الفدرالية. فالشرط الأول هو وجود السياسيين الذين يريدون تمديد مجال التحكم الإقليمي، سواء لتحقيق التوسع العسكري الخارجي أو التهديد الدبلوماسي أو للتحضير للاعتداء العسكري أو الدبلوماسي. والشرط الثاني هو الرغبة في موافقة السياسيين على التنازل عن جزء من استقلالية الحكومة، أو

(1) Ibid, pp: 18-20.

بسبب رغبتهم في الحماية من التهديد الخارجي أو بسبب رغبتهم في المشاركة في العدوانية المحتملة للفدرالية.

المسألة الأخرى التي طرحها ريكر W. H. Riker هي شروط صيانة نظام الفدرالية. فدراسته للأدلة التاريخية قادته إلى نتيجة واحدة، لكنها مؤقتة: وهي أن النظام الفدرالي يبقى معتمدا على النظام الحزبي المتطور. وهذا لا يعني أنه يقوم على توزيع السلطات الحكومية، وتوسيع النشاطات الحكومية، أو على بقاء ولاء المقاطعات والإيمان بحقوق الدول، صحيح أن هذه العوامل تؤثر في طبيعة وعمل واستمرار النظام الفدرالي، لكن بنية الأطراف هي التي تحدد مدى بقاء النظام الفدرالي.

ويمكن تلخيص أفكار هذا المدخل في القول بأن النموذج الفدرالية يفترض أنه جزئي بما يكفي للسماح تضمين عشرين أو ما يقارب ذلك من الأنظمة المتنوعة. ومن ثم استنتاجات ريكر W. H. Riker هي إنجازات ذات دلالة، وذلك بأن ساعدته على التعامل بطريقة خاصة وعملية مع بعض العوامل الاجتماعية التي كان قد اهتم بها ليفغستون W. S. Livingston لكن لم يوضحها، كطبيعة وآثار الاختلافات الثقافية الإقليمية وتغيير نمط ولاءات المواطنين للمستويات المختلفة للحكومة.[1]

(1) Ibid, pp: 20-21.

تقييم مداخل تحليل المقاربة الفدرالية

الملاحظ على هذه المداخل أن أهداف المؤلفين ليست متشابهة على الرغم من تداخلها. فهدف وير K. C. Wheare هو القيام بدراسة مقارنة مفصلة لعدد صغير من الأنظمة الفدرالية المتطابقة مع النموذج. وهدف الكتاب الآخرين من أمثال فردريك ودويتش K. W. Deutsch & C. J. Friedrich هو دراسة القوى والشروط، والتفكير الرئيسي يكون حول العوامل الاجتماعية والاقتصادية، التي تسهل وتدفع عملية الفدرلة. أما هدف ريكر W. H. Riker فهو تأسيس الشروط والإدعاء بأن تكون كليا سياسية، والتي هي ضرورية لصناعة وصيانة فدرالية التفاوض كما يحددها.

أما بالنسبة للشروط المقترحة من قبل هؤلاء الباحثين كشروط ضرورية لخلق الفدرالية يمكن تلخيصها كما يلي: فقد حدد وير K. C. Wheare ستة شروط يجب أن تتوفر لتحقيق الفدرالية وهي:

1- إدراك عدم الأمن العسكري وإدراك الحالة التالية للدفاع المشترك.
2- الرغبة في الاستقلالية عن القوى الخارجية مع ضرورة الاتحاد.
3- الأمل في الامتياز الاقتصادي من الاتحاد.
4- بعض من المرافقة السياسية.
5- المجاورة الجغرافية.
6- التشابه في المؤسسات السياسية.

أما كارل دويتش K. W. Deutsch وزملاؤه فقد حددوا تسعة شروط لتحقيق الفدرالية هي:

1-الانسجام المشترك في القيم الرئيسية.
2- تميز في طريقة الحياة.

3- توقعات روابط اقتصادية قوية أو أرباح قوية.

4- زيادة بارزة في القدرات السياسية والإدارية الممارسة على الأقل في بعض الوحدات المشاركة.

5- نمو اقتصادي عالي على الأقل في بعض الوحدات المشاركة.

6- روابط متواصلة في الاتصالات الاجتماعية، في كل من الروابط الجغرافية بين المناطق وفي الروابط السوسيولوجية بين الطبقات الاجتماعية المختلفة.

7- توسيع النخبة السياسية.

8- حركية بين الأشخاص على الأقل بين الطبقة السياسية المعنية.

9- سلاسل متعددة من الاتصالات والمعاملات التجارية.

-10

أما بالنسبة لريكر W. H. Riker فقد رأى أنه لابد من توفر شرطين أساسيين هما:

1- رغبة من جانب السياسيين الذين يدخلون في المفاوضات من أجل توسيع مجال نفوذهم بواسطة الوسائل السلمية، أو أن تكون عن طريق المواجهة العسكرية الخارجية أو التهديد الدبلوماسي أو التحضير للاعتداء العسكري أو الدبلوماسي والتوسع.

2- الإرادة من جانب السياسيين الذين يقبلون بالمفاوضة في إعطاء بعض الاستقلالية لغرض الاتحاد سواء بسبب الرغبة في الحماية من التهديد العسكري أو الدبلوماسي أو بسبب الرغبة في المشاركة في الاعتداء المحتمل للفدرالية.[1]

(1) Ibid, pp: 21-22.

ثانيا - المقاربة الوظيفية في التكامل الدولي
FUNCTIONALISM APPROACH

مفهوم الوظيفية
الجذور والافتراضات
القضايا الجوهرية للنظرية الوظيفية
أسس التحليل الوظيفي
سياسة الولايات المتحدة الأميركية في أوربا: حالة تاريخية

مفهوم الوظيفية

تعددت تعاريف العلماء لمصطلح "الوظيفية" كمصطلح مجرد أو كمعنى لبناء نظري معين. كما يرجع تباين تعريفات مصطلح الوظيفية إلى استخدام هذه النظرية في تخصصات علمية مختلفة، من علم الاجتماع إلى العلاقات الدولية إلى تخصصات أخرى. وبالتالي يتدخل نوع الاهتمام العلمي في المحتوى الذي يعطى للمصطلح. ومع ذلك فإننا نورد هذه التعريفات على تباينها لنضع الطالب في صورة حول مصطلح الوظيفية على اعتبار أن المصطلحات أو المفاهيم هي المفاتيح المساعدة على فهم أي نظرية. وفيما يلي إليك هذه التعاريف:

يرى هوراس كالن Kallen Horace أن: "المعاني المحددة للوظيفية هي: الانتقال والأنماط الديناميكية والعمليات والنمو والامتداد والانبثاق".

ويحدد كل من جوفر روبرت و أليستار إدواردز معاني الوظيفية في أنها: أثر تُحدثه الظاهرة حيث لا يكون الأثر مقصودا بالضرورة ممن لهم علاقة، وعلى سبيل المثال قد يفسر امتلاك الزرافة رقبة طويلة تمكّنها من التغذية من أوراق الأشجار، ومن ثم فالرقبة تؤدي وظيفة مهمة لبقاء الكائن الحي...كانت الوظيفية في علم الاجتماع في الأصل تعني التزاما قويا بالتفسير الاجتماعي في الشكل الوظيفي. وفي السنوات الأربعين الأخيرة أصبح المصطلح يعني على نحو أكثر حرية أي نهج يبحث المؤسسات والممارسات من حيث نتائجها على النظام الاجتماعي سواء تستعمل أم لا تستعمل تلك النتائج لتفسير مؤسسة أو ممارسة. إن الوظائف التي يعترف بها أعضاء النظام في الأقل توصف أحيانا بأنها وظائف واضحة وتوصف الوظائف غير المميزة أو غير المقصودة بأنها كامنة وتوصف الوظائف التي تساعد على المثابرة أو التكيف بأنها وظيفية.[1]

---

(1) جوفر روبرت وأليستار إدواردز، **المعجم الحديث للتحليل السياسي**، تر. سمير عبد الرحيم الجلبي، طـــ 1. (بيروت: الدار العربية للموسوعات، 1999)، ص. 179.

وهناك من يعرّفها بأنها: "طريقة تحليل نظامية حيث البنى التي يتكون منها النظام والوظائف التي تؤديها تلك البنى .. يفترض هذا النهج أن لأي نظام سياسي وظائف معينة ينبغي تأديتها إذا أريد أن يستمر النظام. ثم تحدد البنى التي تؤدي تلك الوظائف ويفحص أسلوب أدائها. ثم تؤسس صلات بين أسلوب أداء هذه الوظائف الأساسية ونوع الثقافة السياسية الموجودة في المجتمع..".[1]

وهناك من يرى أن: "مصطلح وظيفة ووظيفي Function & Functional له معان متعددة. ففي بعض الأحيان يستخدم بمعنى رياضي كما هو الحال في أعمال سوركين. وهذا المعنى يشير إلى أن المقدار المهم لمتغير ما، هو الذي يقدمه الجزء إلى الكل. وهذا المعنى الذي استخدمه الكثير من الأنثروبولوجيين مثل رادكليف براون R. Brown ورالف لنتون R. Linton ومالينوفسكي Malinowski بل وإميل دروكايم. ونحن نستخدم كلمة وظيفة بهذا المعنى فنقول: 'إن وظيفة الحكومة هي ضمان سلامة النظام القائم في المجتمع'".

ويرى ألفن جولدنر Alven Gouldner أن الاتجاه الوظيفي يمكّننا من تبصّر وتفهم أفضل لطبيعة العلاقة السببية بين الظواهر الاجتماعية. فإذا كانت الأخيرة (العلاقة السببية) تجيب عن "لماذا؟"، فإن الأول (الاتجاه الوظيفي) يجيب عن "ما الداعي". وبالرغم من أن الاتجاه الوظيفي قد لا يستطيع تفسير نشأة الأنساق الاجتماعية أو تشكلها بدقة، إلا أنه يمكّننا من فهم السبب الذي من أجله تؤدي بعض عناصر هذه الأنساق دورا ملحوظا في بقائها.[2]

---

(1) نفس المرجع السابق، ص. 435.

(2) نيكولا تيماشيف، **نظرية علم الاجتماع**، تر. محمود عودة وآخرون (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1997)، ص ص. 320 ــ 38.

ويعرّفها روبرت ميرتون Robert Merton بأنها: "تتمثل في تلك النتائج أو الآثار التي يمكن ملاحظتها والتي تؤدي إلى تحقيق التكيف والتوافق في نسق معين".[1]

من ناحية أخرى، هناك من يرى أن السؤال الأول الذي يحتاج إلى الإجابة هو:

ما هي الوظيفية؟ والإجابة الأولية على مثل هذا السؤال البديهي هي أنها برنامج للفعل. إنه يقصد بها أن تكون فكرة مفروضة وسياسة توجيهية. بالطبع، فرض الوظيفية لم يتخذ مكانا من فراغ، وإنما لابد دائما أن يكون مرتبطا بالإدراكات للظروف القائمة وإمكانيات التطور في ظل هذه الظروف. ولبيان أكثر، يمكن القول أن الوظيفية مرتبطة بالظروف القائمة وإنها وصفية وتشخيصية. فالطبيب يجب أولا أن يحدد ويشخص الأعراض قبل أن يكتب الوصفة الطبية. الأكثر من ذلك، يجب أن يكون واعيا بإمكانيات التحسن في جسم الإنسان قبل أن يقوم بتقديم الدواء أو القيام بالجراحة. ففي الحالة الوظيفية الجسم هو المجتمع الدولي، والمريض هو كارثة الحرب والمنافسة الدولية، والأمر هو قطع الطريق عما سماه أنجل Angell 'انخداع الإنسان أحادي الجانب' بالقومية فيما يتعلق بإدراكاته لحاجات الرفاهية. والإمكانيات المأمولة في جسم السياسة هي تجارب الحياة اليومية التي تحتوي دروسا جيدة للتعلم، تسمع بعناية، وتؤخذ إلى القلب من قبل أغلبية الأفراد.

فالوظيفية هي مقاربة براغماتية تتطلب الاستفادة من الأحداث المعاصرة وقضايا الاهتمام المباشر والتورط الواضح في المشاكل الكبرى للمجتمع الدولي. إنها تتطلب خطوة بعد خطوة ضبط وتطوير العناصر المأمولة في بقاء العالم. يعتقد الوظيفيون أن نماذج معينة من الفعل يمكن أن تفهم الآن، وبالتالي حتى إذا لم يعرف المستقبل، في النهاية تتحسن توقعات درجة مستقبل النظام في المجتمع الدولي.[2]

---

(1) السيد علي شتا، <u>**نظرية علم الاجتماع**</u> (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1993)، ص. 288.

(2) Paul Taylor, "The Functionalist Approach to The Problem of International Order: A Defence," <u>*Politics Studies*</u> XVI, 03 (1968), pp. 395-97.

فالنظرية الوظيفية هي مفهوم يشير إلى نظرية كبرى في علم الاجتماع، ثم طبقت في علوم أخرى كعلم السياسة وعلوم الإعلام والاتصال وعلم النفس، وعلم الإدارة وغيرها من العلوم الإنسانية. وهي تدرس الظواهر الاجتماعية من خلال تحليل وظائفها، أو تدرس المجتمع من خلال تحليل وظائف أنظمته النسقية. وهي تيار محافظ لا ينشد التغيير الراديكالي وإنما إذا كان ولابد من التغيير فيجب أن يكون تغييرا جزئيا في الأنظمة الفرعية للنظام الكلي، لكي لا يختل النظام الكلي. وتؤكد الوظيفية على فكرة التكامل بين أنظمة المجتمع الفرعية للحفاظ على النظام الكلي، ويتحقق التكامل داخل النظام الكلي عبر عملية التنشئة الاجتماعية والمعايير الاجتماعية والأفكار والرموز الثقافية.

الجذور والافتراضات

يعد دافيد ميتراني David Mitrany أهم رائد للنظرية الوظيفية وذلك من خلال كتابه المشهور "عمل نظام السلم A Working Peace System" . في هذا الكتاب يرى أن المقاربة الوظيفية تبحث العلاقة السلطوية الخاصة بنشاط معين، وفصلها عن الرباط التقليدي بين السلطة وإقليم معين. فهو يرى أن الاتحادات الجهوية عموما والاتحاد الأوربي خصوصا هو أحد أكثر الدروس ثباتا في التجربة السياسية والتي تقترح أن مثل هذه التجمعات سوف تكون متوهجة بمعاني جديدة للسلطة، كما سوف توفر قدرة كبيرة لاستخدامها. وعموما اهتم دافيد ميتراني David Mitrany بشروط تحقيق السلم العام وتجنب الحرب في العلاقات الدولية، انسجاما مع الاتجاه العام للوظيفية التقليدية التي ركزت اهتمامها على أسباب النزاع. إذ يرى الوظيفيون أن العالم منغمس في الهوية الذاتية، والجماعات المنطوية على ذاتها، والغيرة التنافسية التي في بعض الأحيان تفجر العنف. والحكمة في ظل هذا الوضع هو خلق عناصر الجماعة الدولية.

وبناءا على هذه القاعدة الطبيعية تبنى الرفاهية في الحاجات الإنسانية الكونية على الإلغاء التدريجي لما سماه نورمان أنجل Norman Angell بـــ 'الوهم الأحادي Unilateral Illusion' للقومية. فلا مكان للمنظمات الجهوية في هذا المشروع الوهمي، باستثناء التفويض الإقليمي للإدارة الوظيفية.

فبالرغم من آراء دافيد ميتراني حول الاتحاد الأوربي واهتمامه بالدولانية بدلا من بناء الجماعة الإقليمية، فإن نظرة الوظيفية التقليدية توسعت في نظرية التكامل الجهوي. فقد كان العدو الأساسي لدافيد ميتراني David Mitrany –مجازيا– السيادة الوطنية والعقوبات القسرية للدولة القومية. وبناءً على ذلك، حاول صياغة إستراتيجية تؤدي إلى نظام أو جماعة اجتماعية فوق قومية. كما

أن المحاولات على مستوى التكامل الجهوي كذلك كانت تهدف إلى خلق نظام اجتماعي متعدد القوميات، ويمكن أن تكون الإستراتيجية الوظيفية أحد الوسائل في انجاز هذا الهدف.

فالمقاربة الوظيفية هي في الأساس غير سياسية. إنها تعمل على تلافي مواقف النزاع وتركز على 'الحاجات المشتركة الواضحة'، وعلى العمل على استمرار تطوير النشاطات المشتركة والمصالح. فمصلحة الجماعة هي قاعدة الشعور الجماعي، والهوية السوسيو-سيكولوجية.

من جهته يرى نورمان أنجل Norman Angell أن النظام الدولي للدول القومية أعمى الناس عن حاجاتهم الحقيقية في الرفاهية. فقد أعطاهم مجموعتين من القيم المتصارعة، أحدها منبثقة من الولاء للوطنية وتتطلب الدفاع عن الشرف القومي والمصلحة الوطنية؛ والأخرى منبثقة من الحاجات الإنسانية البسيطة كالصحة، والسكن والنقل. وتركيز الوظيفية يكون على المجموعة الثانية التي يقوم عليها التكامل.

يفترض أن الناس يتمتعون بعقلانية كافية في حساب مصالحهم والاستجابة بإيجابية إلى الإشارات التي تحمل بعض مظاهر ما يرغبون فيه. ولذلك لابد من تحول انتباههم من المشاكل الوطنية والحلول الوطنية التي توجد انقساما عموديا في المجتمع إلى المشاكل فوق قومية وفوائد الحلول فوق قومية. والامتياز الواضح للوظيفية أنها تتعامل مع المكافآت بدلا من الحرمان. إنها تطرح نتائج التعاون بدلا من المعاناة المتطلبة للمهمة السلبية لإعادة النزاع حول المصالح. إذ يرى دافيد ميتراني David Mitrany أن المجتمع الدولي الآمن هو الذي ينمو عبر القيام بالأشياء جماعيا في ميدان العمل والسوق عوضا عن التوقيع على المعاهدات في السفارات.

والسيادة في نظره لا تتحول بواسطة الصيغة الدبلوماسية وإنما بواسطة الوظيفة. بواسطة تفويض السلطة مع مهمة معينة، تحمل معها التحكم

الضروري من القوة والوسائل، أي يُحول جزء من السيادة من السلطة القديمة إلى السلطة الجديدة؛ والتراكم الجزئي لهذا التحويل، يترجم الوضع الصحيح للسلطة. مثل هذا التحويل سوف يغطي الانقسامات السياسية والانتشار الكبير لشبكة النشاطات الدولية والوكالات، والتي عبرها تصبح تدريجيا المصالح والحياة كلها للدول تتجه نحو التكامل.

ويرى دافيد ميتراني David Mitrany أن أي عملية تنظيمية في العلاقات الدولية كالمنظمات الدولية تحدد عبر المتطلبات الوظيفية. فالمبدأ الأساسي هو أن الأنشطة سوف يتم انتقاؤها علميا وتنظم بشكل منفصل، ووفقا لطبيعتها، ووفقا للشروط التي تعمل تحتها، ووفقا للحاجات الجارية. ولذلك، فسوف تمنح كل الحرية للتباينات العملية للعديد من الوظائف في المنظمة وكذلك حرية عمل وظيفة معينة وحرية تعديل الحاجات والشروط.

فإذا أخذنا الاتصالات كمثال، فإن منظمة أنظمة سكة الحديد سوف تكون قارية؛ كذلك النقل البحري، وما بين القارات، والطيران؛ والبث الإذاعي. عموما، سوف ينظم الإنتاج والتجارة والتوزيع وفق منظور مرن. إذ أننا لا نحتاج إلى قاعدة ثابتة ولا إلى نمط صارم في تنظيم مستوى معين من الوظائف، لأن الأبعاد الوظيفية تحدد نفسها بنفسها، تحدد الوظيفة بطريقة ما أعضاءها المناسبين. إنها تبين عبر التطبيق طبيعة الموقف المطلوب في ظل شروط معينة، وفي هذه الطريقة يحتاج إلى قوة السلطة. والتنسيق بهذا المعنى سوف يكون حول الوظيفية.

الأكثر من ذلك، يرى دافيد ميتراني David Mitrany أنه بالرغم من أن المنهج الوظيفي لا يعوق الهيكل المؤسساتي العام، إلا أن الحقيقة هي أنه لا يوجد رأي واضح؛ ولا يحتمل بلورة روابط مؤسساتية مشتركة في سنوات معينة.[1]

(1) Reginald J. Harrison, Ibid. pp. 27-31.

القضايا الجوهرية للنظرية الوظيفية

نشرت مجموعة من الأعمال حول المقاربة الوظيفية منها كتاب إرنست هاس Ernst Haas بعنوان 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' في عام 1964 وأُعيد نشره في عام 1966، وكذلك العمل الأساسي لـــ دافيد ميتراني David Mitrany بعنوان 'عمل نظام السلم Working Peace System' الذي كتب مقدمته هانس مورغنتو Hans Morgenthau (أول نشر له كان في عام 1943). أثارت هذه البحوث نشاطا جديدا داخل النقاشات القائمة حول المقاربة الوظيفية في تحليل مشاكل المجتمع الدولي. ففي كتاب 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' طور إرنست هاس ونقح أفكار الوظيفية في ضوء كل من الوظيفية السوسيولوجية والتطورات الحديثة في نظرية النظم. بالطبع لم تكن الانتقادات صامتة، وحتى الآن لا نستطيع أن تقول أن التغيرات وصلت إلى أبعاد النقاش الكبير. لكن تجدر الإشارة، إلى أن هؤلاء الأكاديميين والموظفين المدنيين الدوليين الذين انجذبوا لفترة طويلة إلى المقاربة الوظيفية تلقوا تشجيعا جديدا. وبناءا على ذلك، كانت فرصة مناسبة لمحاولة تقييم بعض القضايا الكبرى ذات العلاقة بهذا الحوار والتخمين في بعض مشاكل الوظيفية. وقبل بدء المناقشة، هناك سؤال مركزي لابد أن يطرح وهو أين نجد الأفكار الأساسية حول الوظيفية؟ هذا السؤال مهم مادامت الانتقادات في بعض الأحيان لا توجه إلى الأفكار الأساسية وإنما إلى التفسيرات الخاطئة لها. هناك أربع قضايا كبرى تعكس التراث الوظيفي في الوقت الحاضر. الأولى هي الأفكار الأساسية نفسها الموجودة في أعمال دافيد ميتراني David Mitrany، ليونارد وولف Leonard Woolf، سير نورمان أنجل Sir Norman Angell، فيزكونت سيسل Viscount Cecil، كول Cole، وقلائل آخرين أقل أهمية. فقد صحح إرنست هاس فكرة أن دافيد ميتراني David Mitrany هو الزعيم

الوحيد الممثل للوظيفية، لكنه لم يصحح في تأكيده أن جميعهم زعماء الوظيفية. وقد أعد الكتاب الوظيفيون مخططا للعالم الجديد المتحدي الذي يظهر بعد الحرب العالمية الثانية، وكذلك كانوا مهتمين بالعالم الجديد المتحدي الذي ظهر بعد الحرب العالمية الأولى. فقد نشر ليونارد وولف Leonard Woolf مشاريعه المسحية حول عصبة الأمم في عام 1917 ونُشر بعنوان 'طريق الرجل الذكي إلى منع الحرب في The Intelligent Man's Way to Prevent War 1933 in1933'. كذلك نشر نورمان أنجل Norman Angell، روبرت سيسيلRobert Cecil وكول G. D. H. Cole في بداية الثلاثينيات أعمالا من هذا القبيل. أما بالنسبة لدافيد ميتراني فهو بالطبع أقرؤهم، إذ أنه نشر أعمالا حول الاستقرار بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة كتيب 'الطريق إلى الأمن' (1944) وكتاب 'عمل نظام السلام' (1943)، كما ساهم قبل ذلك في الثلاثينيات في الكتابة مثل 'المراجعة الإقليمية والمادة 19 من الميثاق Territorial Revision and Article 19 of the Covenant'.

تتمثل القضية الثانية في تلك الكتابات المفسرة للأفكار الأصلية، سواء كانت متجانسة معها أو قامت بتعديلها، أو تمثلت هذه الأعمال في تطبيقات دراسات حالة معينة. مثل هذه الكتابات ضمنها بول هوفمان Paul Hoffman في كتابه 'هل يفوز السلمْ Peace Can Be Won' الذي نشر في عام 1951 وتحدث أيضا عن ذلك وليام رالسمان William Relsman في مقالة له حول 'دور الوكالات الاقتصادية في تعزيز القضاء والأحكام الدولية The Role of Economic Agencies in the Enforcement of International Judgements and Awards' الذي نشر في حولية International Organization في خريف 1956. بالطبع حركة التكامل نحو الوحدة الأوربية التي قامت بها الدول الأوربية الستة في البداية جلبت انتباه الوظيفيين أيضا.

القضية الثالثة هي الموجودة في كل الأعمال التي كانت في شكل انتقادات حادة للوظيفية، مثل تلك التي قام بها إنيس كلود Inis Claude،

والأعمال التي استخدم فيها النقد كخطوة أولى نحو تطوير الأفكار الوظيفية ونحو وضعهم في خط مع ما يعتقده الكُتاب أنها أفكار أكثر عمقا لعلم السياسة المعاصر. فكتاب 'ما وراء الدولة القومية' لهاس استخدم النقد في معالجة تفسيرات معينة للأفكار الوظيفية كنقطة انطلاق لتطوير مفهوم جديد للوظيفية. كما كان اهتمام كنيث تومبسون Kenneth W. Thompson بالنقد أكثر من التطوير من خلال كتابه 'الواقعية السياسية وأزمة السياسة العالمية Political Realism and the Crisis of World Politics'. ووفقا لارنست هاس، هناك كذلك بعض التحاليل الرائدة لمضمون الوظيفية في المذكرات العلمية غير المنشورة في أمريكا.

أخيرا، القضية الرابعة هي الموجودة في البحوث التي أجريت حول الوظيفية كتطور سوسيولوجي. فلابد من التذكر أن أهداف رواد الوظيفية السوسيولوجية وأفكار الوظيفيين تختلف تماما، لكن كانت المحاولة في كتاب 'ما وراء الدولة القومية' في سبيل ربط الاثنين، إذ لابد أن يكون الطالب الذي يدرس الوظيفية واعيا على الأقل بالخطوط الكبرى للوظيفية السوسيولوجية. إذ يعود الفضل في استخدام النقد من أجل تطوير وإعادة تنظيم الأفكار الوظيفية الأصلية الذي جاء في عمل هاس إلى الوظيفية السوسيولوجية؛ بالرغم من أن بعض التحاليل البنائية الوظيفية المحددة، كالتي طرحها مالينوفسكي Malinowski لم تستخدم في تطوير الوظيفية. فقد اهتم الوظيفيون بعمليات التكامل بين الدول ورأوا التغيرات التي تأخذ مكانا داخل الدولة بأنها ديناميكية أساسية لتلك العملية. وما احتاجوا إليه هو النظرية التي تستطيع أن تفسر التحول الذاتي لنظم الدولة وتعويضها بالنظام التكاملي الجديد.

من ناحية ثانية عندما طرحت النظرية البنائية-الوظيفية أن كل بنية من المجتمع ترافق وظيفة وكل وظيفة ترافق بنية، رُكّز الانتباه على بقاء أو توازن المجتمع. فالتغيرات الأساسية في المجتمع كالتي وجدت في عملية التكامل لم تكن مفسرة لإمكانية مبادأة الفرد بتعديل نظام الدولة، بالنسبة للفرد كان معاقا

بواسطة معادلة البنائية-الوظيفية المحددة داخل نظامه الخاص. ومع ذلك، شعر هاس أن التحليل الوظيفي يستطيع المساعدة في ربط كل من الحاجات الظاهرة والباطنية للفرد مع عملية التكامل وأن هذه الحاجات ستنتج من الأفكار الوظيفية النظمية Systematization. فقد رأى هاس أن إمكانية ديناميكية النظام ربط الوظيفية بدراسات التكامل هو أمر ملموس، وتوجه الفاعل المجرد لتكرار العلاقات يمكن أن يفسر تحوله الخاص إلى مجموعة العلاقات الجديدة داخل النظام الجديد. وذلك بسبب أنهم يسمحون للمبادرة الفردية والتحول الذاتي للنظم. وفي هذا الإطار، يميل هاس Haas إلى تفضيل النظرية الوظيفية لـــ دوروثي إمات Dorothy Emmet ونظرية نظم توجه الفاعل Actor-Oriented Systems Theory، بدلا من نظرية التوازن لـــ مالينوفسكي Malinowski أو تالكوت بارسونز Talcott Parsons أو نظرية النظم لمورتن كابلان Morton Kaplan. إنه من الواضح أن الربط بين الوظيفية السوسيولوجية والأفكار الوظيفية يمثل مشاكل مخوفة للمحلل. ومع ذلك، فالوظيفية السوسيولوجية لها الكثير ما تقدمه في الأفكار النظمية لداقيد ميتراني Mitrany، وولف Woolf وآخرين وتشكل أحد الموضوعات في التراث الحالي الذي يجب على الطالب الذي يدرس الوظيفية أن يستوعبه.[1]

(1) Paul Taylor, "The Functionalist Approach to The Problem of International Order: A Defence," *Politics Studies* XVI, 03 (1968), 393-95.

أسس التحليل الوظيفي

1- فهم الطبيعة البشرية وكيفية التحكم فيها:

لم يكن الوظيفيون متفائلين بإفراط حول طبيعة الإنسان، كالقبول بأن هناك عناصر معينة غير معقولة في طبيعة الإنسان مثل إمكانية الإصابة بداء حب الحرب والعنف. من ناحية أخرى، لم يهتموا كثيرا بطبيعة الإنسان كاهتمامهم بسلوكه؛ وادعوا أن الأخير مفتوح على التعديل والضبط. فقد رأى أنجل Angellبأنه ليس هناك تغيير في طبيعة الإنسان ولكن هناك تغيير في السلوك الإنساني: وأن السلوك الإنساني يمكن أن يتغير كنتيجة للأحداث الخارجية مثل عمل المؤسسات، الأديان، السياسة، التقاليد الاجتماعية أو السياسية، قانون النمط، العادة، القبيلة أو المحرمات الأخرى؛ الأفكار الجديدة، الاقتراحات، التربية، الأمور المفروضة الملاحظة يوميا، حقائق التاريخ.

ورهان الوظيفيين هو أعلى من افتراض أن سلوك الإنسان يمكن أن يعدّل بواسطة عملية التعلم من بيئته الاجتماعية. فهو يمكن أن يكون محبا للحرب، لكن أفعاله الحربية وسلوكه، يمكن أن يكونا مضبوطين ويخمدان إذا عدّلت بيئته الاجتماعية. إن الإنسان يذهب إلى الحرب لأن بيئته الاجتماعية تشجعه على أنه يجب أن يحارب وبالطبع هو جزء من طبيعتنا؛ وما نحارب من أجله هو جزء من طبيعتنا؛ ويمكن لبيئة الإنسان الاجتماعية في المقابل أن تكبحه عن الذهاب إلى الحرب.

لكن المسألة ليست بسيطة بالنسبة إلى عالم الاجتماع أن يرتب جيدا البيئة ويترك المقاتلين يكافحون بدون جدوى في شبكتهم. في كل يوم من الحياة

تكثر نماذج الناس الذين يفرضون إرادهم على بيئتهم ويتعلمون من هذه البيئة. فليست كل القواعد في المجتمع تحتاج لأن تكون معززة من قبل الناس المستأسدين عند ملاحظتهم. إنه على العكس من ذلك، سنجد أن الدرجة التي تطاع فيها القواعد لا تتغير تناسبيا مع درجة تطبيق العقوبة بالقوة أو لا. فبعض القواعد تحتاج أن تكون القوة وراءها؛ وأخرى تخلق بواسطة الإنسان لأن التجربة بيّنت أنها تمثل مصالحه، وتعلم قبولها كجزء ثابت من بيئته. فقد حدد مصلحته في مفاهيم بيئته؛ ولم يقرر ما هي حقوقه التي يجب أن تكون؛ ولم يفكر في التصرف كحكم في حالته الخاصة كما تفعل الدول في المجتمع الدولي. في أي مجتمع هناك قبول معين مشترك يعم الأهداف التي تساعد على توفير شرعية الأشكال المؤسساتية للمجتمع وأنماط العقاب للسلوك. هذا التعميم للأهداف هو الذي يهتم به الوظيفيون.

هناك بعض الدروس المشجعة على التعلم من سلوك الإنسان في المجتمع، ووفقا للوظيفيين، فإن الأعراض الرئيسية لمرض السلوك الإنساني قد اكتشفت. إنه يتعلم مبادئ السلوك المتحضر ويبين أن القدرة على التعلم هي مشجعة. فقد رأى دافيد ميتراني في عام 1944 أن الناس إذا أعطوا ما يحتاجون إليه باعتدال وتحصلوا على ما يريدون، فإنهم سيحمون السلام وهذا ما تأكد في الكثير من الحالات الوطنية لكن لم يجرب دوليا لحد الآن، أو كما أوضح نورمان أنجل Norman Angell أن طبيعة ما يحتاجه الناس يجب أن يحصلوا عليه. باختصار، يرى دافيد ميتراني أنه بسبب أن الأفراد يسكنون في بنية من الدولة القومية فإن لديهم حقيقة مجموعتين من الحاجات المتصارعة. من جهة هناك الحاجات المنبثقة من ولائهم للوطن كالحاجة للدفاع عن الشرف الوطني وتأييد قوة الوطن، ومن جهة أخرى هناك تلك الحاجات المتأتية مباشرة من وجودهم كأفراد كالحاجة إلى الأمن الاقتصادي والترتيبات الصحية المناسبة، والسكن الحسن، والنقل وما إلى ذلك، بمعنى آخر، حاجات الرفاهية. والمشكل هو أن المجموعة الأولى من الحاجات هي دائما تأتي بطريقة ما في المرتبة الأولى. فولاء الإنسان للوطن يقوده

إلى التصويت لصالح الموالي للوطن في زمن الانتخابات بالرغم من أن المرشح الآخر يكون أحسن بكثير في الاقتصاد وسوف يقوم بالكثير من أجل الرفاهية. ولذلك يواجه الإنسان دائما مشكلة التوفيق بين أولويات مجموعتين من الحاجات الهرمية، واحدة منهما تجعله في عداء دائم مع الآخرين. ومما يزيد المسائل سوءا هو أن ولاءه للدولة يمنعه دائما من إدراك الأهمية الحقيقية للمعلومات المتوفرة. ولا يقوده فقط إلى الضلال عن أهمية حاجاته في الرفاهية بواسطة القومية؛ وإنما يصبح أعمى بواسطتها أيضا.[1]

2- الأبعاد السيكولوجية:

إنه غني عن التأكيد أن الوظيفيين ينظرون إلى التعاون الوظيفي أنه مهم، ليس بسبب مصلحتهم ولكن لأنهم يعتقدون أنه يساعد على تغيير نظرة الإنسان وسلوكه. في الأساس إنها أفكار علم النفس الإنساني، إذ أن الاعتقادات وآمال الوجود الإنساني هي التي تجعل الفوضى الدولية تستمر والحرب حتمية. ولكي يتجنب النظام العالمي الحرب يتطلب سيكولوجية السلم التي ستجعل السلام حتميا. يعتقد الوظيفيون أنه إذا ما أكدت المؤسسات الدولية على حاجات الرفاهية للإنسان التي وُضعت من أجلها، فإن الإنسان سوف يصبح مدركا أكثر لروح التعاون. وسوف يتعلم ضبط عنفه العاجل والممكن، وردود أفعاله نحو المنبهات الاجتماعية في المصالح الجيدة الطويلة الأمد. يقوم توسع منطق الوظيفيين، والديناميكية العملية المؤدية إلى النظام العالمي على نظرة أن السلام لا يمكن أن ينجز بواسطة معالجة مشكلة الحرب في أوجها، وإنما ينجز فقط بواسطة تغيير الوضع. ويتغير الوضع بواسطة حقن المعلومات حول نجاح تجربة التعاون في تحقيق أهداف الرفاهية في الواقع المعاش. هذه النقطة يمكن أن تتطابق مع المثال التناظري الوظيفي الذي استعمله أنجل Angell. يتضمن هذا المثال أن رجلا في أحد الأيام رأى أحد المارة في الطريق أسفل نافذته المفتوحة يشبه

(1) Ibid. pp. 397-98.

الرجل الذي جرحه جرحا كبيرا. فذهب إلى سلاحه وقرر إطلاق النار عليه، برغم من نصيحة صديق له بالتراجع وعدم الإقدام على مثل هذا السلوك المتهور، لكنه لم يتراجع. فقام صديقه بطرح ورطته على معارفه وأسرته، وأكد لهم على سخافة فعله؛ لكن دون فائدة. إلا أن أحد الأشياء التي توقف إطلاق النار هو أن تنبيه الرجل المسلح أن الإنسان الذي في الطريق لا يشبه الإنسان المعتدي عليه، وبعد التحقق من هذا الإنسان أنه ليس العدو الحقيقي، فإنه يضع سلاحه.

يمكن الإشارة إلى أن هناك ضعف في المثال التناظري الوظيفي لإنجل Angell. فعدو الإنسان الحقيقي يفترض أنه إنسان آخر ما زال موجودا. لكن العدو في الوضع الدولي في نظر الوظيفيين ليس دولة أخرى وإنما عوامل خارجية، متمثلة في فقدان التعاون الوظيفي الفعال في خدمة أهداف الرفاهية وتدخل الحكومات الوطنية. وتناظر أنجل سوف يكون أكثر دقة إذا أعطى إنسان مثله المعلومات المرتبطة بسبب عداوته. (العدو الحقيقي يجب أن يكون مجردا وليس ملموسا.) ومع ذلك، فالتناظر الوظيفي بيّن الاعتقاد الوظيفي أن سوء الفهم يظهر من الإدراكات المشوهة للواقع كنتيجة للجهل المؤدي إلى العنف والحرب. كذلك بيّن التناظر المقاربة التدرجية للوظيفيين. فنقطة بدايتهم هي وجود الوضع، والوضع الجديد ينجز أوليا خطوة بعد خطوة. إذ يرى رايزمان Reisman أن هناك إمكانيات للعمل في منظمات الوكالات الاقتصادية الدولية الحالية. ويجب أن نتقدم إلى الأمام؛ يجب أن نعمل؛ لكن يجب أن نعمل عندما تكون إمكانيات التقدم موجودة.[1]

3- دور المعلومات:

مظهر آخر للأفكار الوظيفية، متضمن في التناظر الوظيفي لأنجل Angell، وهو نظرته أن المعلومات الجديدة قادرة على تعديل الأحكام المسبقة

(1) Ibid. pp. 399-400.

والافتراضات الأولية حول ما هو صحيح من الفعل الذي يجب أن يكون. يفكر الإنسان في التناظر الوظيفي أن هناك حق للقتل؛ وينثني عن ذلك بواسطة المعلومات الجديدة. كذلك الأمر بالنسبة للدولة، فالمعلومات الجديدة تؤدي بها إلى نبذ الأوامر غير القانونية والإجراءات القديمة. فقد طرح دافيد ميتراني فكرة ميل الدول الحديثة إلى التنظيم وفق أهداف ووسائل معينة ووفق شروط الزمان والمكان، وبالرجوع إلى المجتمع الدولي يكون السؤال لماذا لا يجب أن نطبق نفس الدروس هناك. من ناحية أخرى، الافتراض المهم في مقال رايزمان Reisman هو اعتقاده الواضح أنه محتاج فقط إلى تفسير كيف تستطيع البنوك الدولية تغيير اتفاقياتها والإجراءات المساعدة على تقوية القانون. يبدو أن أساس هذه الآراء يكمن في وجود افتراضين مهمين يوضحان كل الفكر الوظيفي: الأول، الإنسان هو عقلاني بشكل كاف للتجاوب مع المعلومات الجديدة؛ الثاني، يملك الإنسان طريقة للمعرفة الطبيعية المتجاوزة لأهمية بعض الأهداف وسيختار بعض الأهداف الإضافية المساعدة على إنجازها. وفي الأخير لا يفضل الإنسان القتل، وإنما يفضل السلام ودعم القانون. يفضل التعاون إذا عاد عليه بالفوائد الاقتصادية والاجتماعية. وسيرى المعقولية بالطبع في الفعل المصمم على إنجاز هذه الأهداف. هذه الافتراضات موجودة في قلب الوظيفية.[1]

4- المنهج العلمي في التحليل:

فقد اختبر الوظيفيون الصعوبات التي تواجه البحث، ويعود الفضل في ذلك إلى تنامي أهمية المنهج العلمي في دراسة السياسة. وبواسطة المنهج العلمي يأتي العقل العلمي، وعادة التفكير المستلزم للتحليل، وتحليل الوحدات الكبيرة، ومحاولة فهم العلاقات بين الأطراف كلها. فالميل الفكري نحو التفاصيل الدقيقة هو أمر جوهري. ومعيار الحكم على نجاح العملية هو المدى الذي يمكن أن تكون عليه القضية مصورة في علاقة مع بعضها البعض ضمن إطار عقلاني

(1) Ibid. p. 400 .

للكل. ففي كتاب 'ما وراء الدولة القومية' تم تنميط هذا المنهج. هذا المنهج متكون من الوحدة الكبيرة التي هي النظام الذي يحدد أولا، أما الأجزاء، فهي الأفكار الوظيفية التي تكون مترابطة ومعدلة إذا اقتضى الأمر لتتطابق مع مخطط العقلانية المضمنة في الوحدة الكبيرة. لكن المقاربة الوظيفية هي تقريبا معارضة لهذا، فمنهج الوظيفية يشبه نظيره عند الفنان. فالوظيفيون يتخذون من الاستعارات أو المجازات Metaphors الموجودة في بيئتهم أمثلة للتحليل، وينشئون سلسلة من الإدراك والنظرات المترابطة مع بعضها البعض بواسطة الشعور بالعناصر الجماعية أكثر منها بواسطة الربط المنطقي الضروري. إنهم ينتقلون في المناقشة من المقياس الصغير إلى المقياس الكبير.

ولدعم هذه النظرة يمكن فقط اختبار المجازات Metaphors المستخدمة بشكل مكرر من قبل الكتاب الوظيفيين. فعلى مستوى المقياس الصغير؛ استخدم وولف Woolf مجاز أو استعارة Metaphor شرطي القرية كثيرا. كذلك استخدم دافيد ميتراني الشرطي البريطاني الصادق. وبالرغم من أن رايزمان Reisman كتب عن البيئة بشكل مختلف عن الوظيفيين القدامى، وكان ذلك حول أميركا في عام 1965، إلا أنه استخدم نفس المجاز والمتمثل في شريف المدينة The Sheriff. وقد انتقل النقاش من وحدات القياس الصغيرة هذه إلى شؤون الدولة وإلى شؤون المجتمع الدولي. ومن الواضح أن الوظيفيين استخدموا مقاربة مختلفة جدا عن مشاكل المجتمع الدولي، وعن الكتاب العلميين في العلاقات الدولية.

من جهة أخرى، المحاولة المتخذة من قبل هاس هي ذات قيمة. فقد حاول بمساعدة بعض الباحثين تنظيم الأفكار الوظيفية بطريقة منظمة ووضعها في إطار منظم له إعارة عميقة وفي بعض الحالات يضيف أحدث الآراء إلى الآراء الأصلية. وتجدر الإشارة إلى أن محاولة الحصول على تماسك صلب وعلاقات أكثر منطقية بين الأفكار، يمكن أن تفقد قيمة بعض الآراء الأصلية.[1]

(1) Ibid. pp. 401-02.

5- تحويل الولاء:

يرى الوظيفيون أنه إذا كانت حاجات الرفاهية هي أكثر أهمية، فإن الإنسان الجدي يمكن أن يقتنع بواسطة التربية والتجربة ليحوّل ولاءاته من الحكومة الوطنية التي على المدى الطويل لا تعطيه سوى الثانوي الأفضل، ويعيد توجيهها نحو الوكالات الدولية التي هي المدير الأفضل لتلك الحاجات. فعلى المدى الطويل سيكون الناس موالين لتلك المؤسسات التي تكون أكثر نجاحا في إشباع حاجاتهم؛ ويمكن إشباع الحاجات بشكل أفضل في تلك المنطقة الأكثر ملاءمة للأداء الفعال للمهام المطلوبة؛ تلك المناطق التي ليست لديها حدود مشتركة مع حدود الدولة التي تقسمها اصطناعيا وتسبب إدارة غير فعالة لمتطلبات الرفاهية. لذلك ما يحتاج إليه هو مجموعة من المؤسسات المدافعة عن إشباع حاجات الرفاهية للإنسان واستقراره، عبر حدود الدولة. فإذا استطعنا تنظيم مثل هذه المؤسسات، يرى الوظيفيون أن الناس سيدركون امتيازات التعاون الدولي، وسيكونون مقادين بواسطة النجاح في إرادة التعاون إلى أن تضعف الحكومات الوطنية وتقوى مؤسسات التعاون والتكامل الدوليين. عندئذ سيبدأ الإنسان بتحقيق الطبيعة الصحيحة والأهمية الحقيقية لحاجات الرفاهية. ولتأييد هذا الفكرة طرح دافيد ميتراني أهمية التعاون الاقتصادي والاجتماعي داخل الولايات المتحدة الأميركية من أجل خلق المجتمع الكبير الذي هو أميركا الآن. فهو يرى أن هذا يبين كيف أن الناس يتعلمون اكتساب الولاء للمؤسسات التي تشبع حاجات الرفاهية. وأن نمو السلطة من التوافق والرفاهية هي أكثر الاحتمالات إحداثا للتوافق. فمثلا فشلت عصبة الأمم في الحصول على السلطة بسبب فشلها في تقدير هذا الدرس ونفس الشيء ينطبق على الأمم المتحدة أيضا.[1]

(1) Ibid. pp. 398-99.

ولذلك يرى دافيد ميتراني David Mitrany أنه نتيجة لتطور المنظمـــات الدولية لابد من تحقيق مهام الرخاء الإنساني وبالتالي تآكل التأييد الشعبي للدولة القومية وبالتالي تقلص تهديد السلام العالمي المفروض من قبل القومية. لكـــن لم يؤيد ميتراني David Mitrany الهجوم المباشر على القومية؛ وعوضا عن ذلـــك أدرك أن في الدول الحديثة هناك انتشار للتقنية، والحياد السياسي، والوظـــائف التي تتوقع شعوب هذه الدول أن تشكل حكوماتها المحترمة.

فالعديد من هذه المهام مثل مراقبة الملاحة البحرية، أو البريد الـــدولي، أو تحديد الموجات الإذاعية لا يمكن أن تحقق بفعالية على المستوى الوطني، في حين التعاون الدولي يكون حيوي إذا دخل فيه الجميع. ولذلك اقترح دافيد ميتـــراني David Mitrany والوظيفيون الآخرون أنه يجب أن تشجع الحكومات على أن يمثلها في إنجاز هذه المهام خبراء تقنيون غير سياسيين يعملـــون ضـــمن إطـــار المنظمات الدولية؛ من أجل انتفاع الجماعة العالمية. وما دام أن نظـــام الدوليـــة القومية ثابت وسبب العنف، والانقسام يقوض الحاجات الحقيقيـــة ومـــصالح الجنس البشري، فإن المقاربة الوظيفية سوف تبنى على الوجود القبلي للاعتماد المتبادل بواسطة البناء على مهام وظيفية معينة للتعاون الاقتصادي والرفاهيـــة. وهذا سوف يجنب الحوار السياسي المسبب للخلاف لكن في نفس الوقت يخلق مجموعة المصلحة التي سوف تذيب في النهاية الجبهات الوطنية التي لا معنى لها.

الأكثر من ذلك، مثل هذه الإستراتيجية سوف تجنب التنازع مع مبدأ سيادة الدولة أو أي نقاش قانوني عقيم؛ ووفقا لدافيد ميتراني David Mitrany، فإن الفعالية الكبيرة للمنهج الوظيفي هي في 'حرية الإرادة التقنيةTechnical Self-Determination'، التي تحدد الاهتمام الوظيفي للمؤسسات، والسلطة الضرورية لإنجازه، وأن حرية الإرادة التقنية هذه، يمكن أن تتغير بشكل واسع من وظيفة إلى وظيفة. كما لم ينف دافيد ميتراني David Mitrany إمكانية أن البداية الوظيفية يمكن أن تتطور إلى نظام سياسي شامل عبر الفدرالية بواسطة التعيينات. هذه الفدرالية سوف تقوم على شبكة من

الأنظمة المتبادلة التعاون وتعزيز الرخاء. وبالتالي سوف تعوض القومية بالولاء إلى الجماعة العالمية، نتيجة لتعلم الناس من بيئتهم الاجتماعية أن التعاون الدولي سوف يشبع الحاجات التي لم تعد الدولية القومية باستطاعتها تحقيقها.[1]

6- القوة والرفاهية:

من الخطأ الاعتقاد أن الوظيفيين يفصلون بين القوة والرفاهية، بل إن بعضهم يعتبره تضليلا جسيما، وقلة دراية بالأفكار الوظيفية. ويستشهد على ذلك برأي هاس الذي يرى أن هذا الفصل في حكم المستحيل، وأن تحديد المكافآت النادرة بين جماعات المصالح المتنافسة يجب أن يستلزم استخدام القوة والرقابة السياسية. ويكاد يكون هذا الرأي محل اتفاق بين الوظيفيين. إذ لم يقل الوظيفيون أن القوة والرفاهية منفصلان، لكنهم اهتموا بالطريقة التي يرتبطان بها. في الواقع، قالوا من الأحسن التركيز على الرفاهية، وتستخدم القوة لغرض إنشاء وضبط المنظمات القائمة على حاجات الرفاهية أكثر من التركيز على مساهمة الرفاهية في متطلبات القوة في الدولة القومية. إنها ليست مسألة فصل الاثنين ولكن بدلا من ذلك التركيز الذي لابد منه على ما هو أحسن بالنسبة للمنظمة. فقد ظن الوظيفيون على المدى الطويل أن القوة ستكسب كلا من الغرض الجديد والهدف الجديد. لكن هذان الاثنان، -القوة والرفاهية- مرتبطان مع بعضهما البعض.

من ناحية أخرى طرح نورمان أنجل Norman Angell فكرة أن المؤسسات هي ضرورية بسبب العناصر غير المعقولة في الطبيعة الإنسانية. وطرح دافيد ميتراني David Mitrany مرة أخرى أنه يجب أن تلعب الحكومات الوطنية دورا في المنظمة وتمويل المجالات الوظيفية. إنه يعتقد أن القوة المثالية من الأحسن استخدامها في إشباع متطلبات مهام الرفاهية التي

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 239-42.

تقترح بواسطة متطلب القومية. إذ يمكن أن ينظر للترتيبات الوظيفية كعناصر عضوية للفدرالية بواسطة التركيب. إنه لا يستخدم تنصيب الحكومات قبل المنظمات الوظيفية التي لها فرصة استخدام الشعب في إشاعة روح التعاون وإنشاء قاعدة سوسيولوجية مطلوبة من قبل الحكومة.

لم يراهن الوظيفيون على كل شيء، كما اقترح هاس، وإنما راهنوا على مهارات وحكم الخبراء. صحيح أنهم ظنوا أن الخبراء لهم جزء حيوي وضروري في اللعب إذا كان لديهم المعلومات المناسبة وإذا المجالات الوظيفية كانت مسؤولة عن استخدام خبراتها الخاصة. بالإضافة إلى دور الحكومات —كما يرى دافيد ميتراني– في قيام التعاون والتكامل، ففي رأيه لابد أن تحتفظ الحكومات الوطنية بالقوة العامة العليا وبالفيتو. فقد أيد استخدام قوة الحكومات الوطنية لزيادة التعاون الدولي. وما يختلف به الوظيفيون عن أولئك الذين يؤيدون الأفكار الليبرالية المتطرفة في التعاون الدولي هو اعتقادهم أن تجربة نجاح التعاون ستجذب ولاءات الناس بعيدا عن الحكومات الوطنية وفي الأخير تصبح الحكومات بدون جدوى. وكذلك يؤكدون على مشروع الرفاهية المعالج ضمن الحدود الوطنية.[1]

7- دور الخبراء:

يُظهر الوظيفيون وعيهم العميق وتفهمهم الشديد الخاصين بالامتيازات والصعوبات المتعلقة بدور الخبير في المنظمة الدولية. في نفس الوقت لا يسلمون تسليما مطلقا المسؤولية للخبراء؛ كما جاء ذلك متضمنا في كتاب هاس Haas 'ما وراء الدولة القومية'. فأحد المؤهلات المهمة التي وضعها مثلا، هي أن فرصة الخبير في لعب الدور المأمول يمكن أن يأخذها فقط إذا كان لديه المعلومات المناسبة، وبدونها فإن مجاله يبقى محدودا. ووفقا لذلك فإن الوظيفيين

(1) Paul Taylor, Ibid. pp. 402-04.

يدافعون عن إجراء البحوث المعمقة لتحديد أي طرق الخاصة بمهام الرفاهية هي أكثر ضرورة للحصول على المعلومات المتعلقة بأداء هذه المهام. ففي محاولته بيان كيف أن الرفاهية والقوة غير منفصلين، تطرق هاس لهذه النقطة. فقد شرح كيف أن الخبراء في القرن التاسع عشر لم يوافقوا على ما إذا كان انتشار الكوليرا يكون بسبب العدوى أو بواسطة العوامل البيئية فقط. فقد رأى أن الموضوعات الخاصة بالخبراء كانت في الحقيقة انعكاسا للمصالح السياسية والاقتصادية الخاصة بدولهم، ومن هذه الفكرة رأى هاس أن متطلبات القوة تسيطر حتى على المجالات المفترض أنها غير سياسية. ومع ذلك، يستطيع الوظيفيون بسهولة الإدعاء أن هذا لا ينكر إمكانية وضع تركيز كبير على الرفاهية أكثر من القوة. والعامل المانع هنا لا يكمن في الصعوبة السياسية ولكن في غياب المعلومات الوافية حول كيف انتشرت الكوليرا.

مرة أخرى التأكيد هو على استخدام الخبير في وضعية معينة وليس على الخبير أن يستخدم كحاجز للدواء العام. فإذا استطاع أن يقوم بالجزء القائم على المعلومات الوافية، فإن فرصة العمل في المصلحة العامة ستزداد. من ناحية أخرى، إذا معلوماته غير وافية فإن دوره في المنظمة يبقى محدودا ويجب التركيز على جمع المعلومات. فدور الخبير إذن هو أحد الديناميكيات في المشروع الوظيفي.[1]

8- المجتمع الدولي:

بحث الوظيفيون في الخطوط الكبرى لإستراتيجية بناء الجماعة الدولية. فقد اهتم دافيد ميتراني David Mitrany بالشروط البيئية التي تؤيد أو لا تؤيد نجاح الإستراتيجية الوظيفية. فهو لم يدرس الأولويات البنيوية ولكن لفت الانتباه عموما إلى عدد من الشروط المؤيدة للعلاقات الشرطية في بناء المجتمع

(1) Ibid. pp. 404-05.

الدولي. فالتوجه نحو الاعتماد المتبادل الدولي نتج عن تراكمية التجارة الدولية وزيادة تحسن الاتصالات، وبالتالي لاحظ أن هناك حركة غير مخططة في توجه المجتمع الدولي، وهي الحركة التي سوف تعجل من التعاون الوظيفي. إلا أن الحركات نحو الوحدة الجهوية أو القارية، أو الاتحادات الإيديولوجية، كانت معارضة للتوجه الدولاني Internationalist، لكن في خضم كل هذا كان ميتراني متفائل "بسوابق الظروفBackground Conditions". فالفترة كانت يانعة بالنسبة لتطور الإستراتيجية الوظيفية. ففي عام 1943، ظهر عالم الاعتماد المتبادل، الذي يستطيع الإنسان أن يتنبأ فيه بإمكانية رد فعل ضد الحرب، وانتهاء الحرب سوف يوفر بيئة سيكولوجية مؤيدة للتجارب المقللة من مخاطر الحرب والمتمثلة أساسا في الاعتماد المتبادل. فإذا أخذنا منظمة عصبة الأمم نجد الثقة قد ضعفت في طريقة عملها، بسبب أنها كانت منظمة قانونية بدلا من أن تكون منظمة براغماتية، ولم تكن قادرة على تأمين التغير السلمي. ومن ثم تحول التفكير العام من التأكيد على الحقوق إلى التأكيد على الخدمات؛ التأكيد على الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي بدلا من القوانين. أما بالنسبة لمشكلة عدم المساواة بين الدول في النظام الدولي، فإن دافيد ميتراني يرفضها، فهو يعتقد أن مكافآت الخدمات سوف تنتصر على الهيبة، والدول الصغيرة سوف تقبل بقيادة الدول الكبرى من أجل الأهداف الوظيفية، كما فعلت في التحالفات أثناء فترة الحرب.

فالتحديد الدقيق للتطور الهادف للمجتمع الدولي عبر زيادة التبادل والتفاعل يمكن أن يقود ميتراني أكثر إلى أخذ النظرة التشاؤمية حول التوقعات الوظيفية. فدراسة مظاهر النظرة الوظيفية، من خلال مرجعية مؤشرات الاعتماد المتبادل التي اعتمد عليها ميتراني، تبين أن نمط التغير لم يكن موحد دوليا. أولا، يمكن ملاحظة التطور واستخدام الاتصالات الحديثة بشكل غير اعتيادي، الذي يعكس الاختلافات بين الدول المتطورة والمتخلفة، وبين الاقتصاديات المخططة واقتصاديات السوق. والاعتماد المتبادل الإقليمي هو

الأكثر شيوعا من الاعتماد المتبادل المحلي، وزيادة التفاوت مع سرعة التقدم التكنولوجي.

فالحاجة إلى قبول درجة كبيرة من الاعتماد المتبادل بواسطة استخدام التكنولوجيا المتقدمة كطريقة لتقوية القدرات الاقتصادية والدفاعية، هي كذلك شعور متفاوت وطريقة نسبية في تحقيق نتائجها المرجوة. فبالنسبة للمجتمعات المتقدمة في أوربا الغربية، فإن المصادر الجاذبة لجهود الجماعة التكنولوجية يمكن أن تلتقي مع ما يسمى بالجدال الأميركي حول نقل التكنولوجيا. أما بالنسبة للدول النامية فإن درجة التوليد الذاتي للتكنولوجيا المتقدمة المطبقة في مثل هذا الهدف ليست سياسة مهمة ذات دلالة، وبالتالي لابد أن تعتمد بشكل كبير على نقل التكنولوجيا من المجتمعات المتقدمة. وبالرغم من أن المفضل لدى المجتمعات النامية هو أن يكون الاعتماد على مصادر متعددة في نقل التكنولوجيا، لكن من الناحية العملية نجد النشاط الثنائي هو الغالب بين الدول في هذا المجال، عبر استخدام أدوات المنافسة في النفوذ والامتياز الاقتصادي بين الدول المانحة. وبالتالي نقل النشاط والتكنولوجيا يمكن أن يؤدي إلى إثارة الخلاف في الجماعة الدولية. ففي قطاع الدفاع مثلا يلاحظ تأثير التكنولوجيا في موضوع الصواريخ البالستية المتطورة العابرة للقارات والأسلحة الذرية التي تقلل من قيمة الجغرافيا والتباعد المكاني كعوامل أمنية تخلق مجال الإستراتيجية الكونية. إنها تنتج تبعية العلاقة بين القوى النووية وغير النووية.[1]

9- دور البيئة الدولية في التكامل:

يرى رجينالد هاريسن أن البيئة السياسية الدولية التي تنمو فيها الجماعة الإقليمية التي أخذت مكانة في إحداث التكامل، لم يتجاهلها معظم الذين كتبوا عن التكامل، لكن الوظيفيين أفرطوا في تبسيطها ولم تؤخذ بعين الاعتبار من قبل الوظيفيين الجدد والفدراليين الذين ركزوا انتباههم على الوظائف،

(1) Reginald J. Harrison, pp. 97-98.

والعمليات، أو بنى التجميع الإقليمي. فمواقف الأفراد والدول، وكذلك أهدافهم الإقليمية، والاتفاقات التي يتوصلون إليها، والعمليات التي يلزمون بها أنفسهم، هي عوامل مهمة في تفسير التكامل، إذ أن المناسبة كبيرة لتوسيع تحديد الأعضاء الفواعل، المجبرون أو المخيرون من طرف البيئة الدولية. فهم وحدات عضوة في النظام الفرعي الإقليمي للعلاقات الدولية، والذي بدوره يؤثر ويتأثر بالنظام الدولي ككل.

فبرغم من أن لأوربا أشياء أكبر من الاعتبارات الجغرافية، بحيث أن هناك الصلات الثقافية وكذلك هناك تنوع بين دولها، وبرغم من أن هناك تاريخ طويل للاقتراحات حول التكامل، إلا أن حركة التكامل لا يمكن النظر إليها كمرحلة حتمية في عملية متطورة. فالدول الأوربية الستة التي بادرت بتجربة التكامل، ليست هي أوربا التاريخية، وإنما هي جزء صغير منها. إلا أن هذه الجماعة الأوربية وفرت قوة دافعة للتكامل وساعدت في تحديد تكوينها الأصلي كمحدد لتوسعها اللاحق، بأن أنشأت الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ ثم انتقلت إلى منظمات أخرى.

لا تتغير الجماعة ببساطة من أحد أنواع النظم الإقليمية إلى آخر. فإذا نظرنا في أولوية شؤون الدولة في التوحد (خطوة ضرورية لتقييم التقدم)، نجد أن الدول الستة كانت مهتمة بالنظام الدولي لكن لم تكن الفواعل الأساسيين الوحيدين. لكن خلق أوربا وتوقع استمرارية التقدم نحو الوحدة قد تأثر بالتوقف لهذا النظام القديم وانبثاق نماذج من الأنظمة الجديدة مع امتلاكها منطقها الخاص. بمعنى آخر، عملية التكامل في أوربا أخذت مكانا ضمن البيئة التي هي في ذاتها تغيرت وكلاهما أثر وتأثر بالتجربة الأوربية. فالتكامل هو نتيجة منطقية للتغيرات التي تحدث في عالم السياسة، وهو ذاته يغير مجرى الأحداث. والتغيرات وارتداداتها يمكن تحليلها بواسطة الرجوع إلى تأثير الأنظمة Systems Action على مستوى الدول.

فقد اعتبر مورتن كابلان Mororton Kaplan أن تأثير النظام يتجسد في مجموعة المتغيرات المترابطة، في مواجهة بيئتها، وأن قابلية الانتظامات السلوكية للتفسير تحدد خاصية العلاقات الداخلية وارتباطها ببعضها البعض وخاصية العلاقات الخارجية وارتباطها بالمتغيرات الخارجية[1].

فالانتظامات هي وظيفة للمتغيرات المستقلة المختلفة، كطبيعة وحدات النظام، بنيتها وقيمها، عدد الوحدات، تماثل أو عدم تماثل الموارد الاقتصادية والعسكرية والسكانية، زائد المتغيرات المستقلة والتابعة للتكامل كالتجارة والاتصال. ويحدث تحول النظام جزئيا كنتيجة للتغيرات في المتغيرات المستقلة عبر عملية قوى التغير التكنولوجي، والحرب والأزمة التي تؤثر في توزيع القوى.

فالنظام الدولي الذي كانت الدول الأوربية الستة جزءا منه قبل 1939 كان يسمى بنظام توازن القوى Balance of power. والجدير بالذكر أن في القرن الثامن عشر، كتب دافيد هيوم David Hume حول جذور هذا المفهوم، وحدد معناه وتطبيقاته الحالية. وقد انتقلنا إلى القرن العشرين، من نظام توازن القوى إلى ما أصبح يسمى بـــ'نظام ثاني القطبية المرن Loose bipolar system'[1].

ففي البداية، كان توحيد أوربا بطيئا يعكس الموقف ضد التكاليف المفرطة لنظام توازن القوى. وبعد ذلك تبين أنه كان استجابة مناسبة لمطالب فواعل أوربا الغربية في سياق هيمنة القوى العظمى. وبدوره يمكن أن يكون عامل عدم تكامل لمضامين نظام ثنائي القطبية الذي في بعض الأحيان يكون موضوع حوار.

فنظام توازن القوى كان قد انهار في فترة مهمة في نهاية القرن التاسع عشر، إلا أنه قبل القرن السابع عشر والثامن عشر كانت هناك فترة تقليدية لتوازن القوى، بحيث أن التحالفات التي قاتلت في حرب الثلاثين عاما تحت قيادة فرنسا والسويد من جانب والنمسا والأمراء الألمان من جانب آخر، كانت تبحث عن تقوية الطموحات التوسعية وفي نفس الوقت الاحتفاظ بطموحات الجانب الآخر مكبوحة أو مقيدة. فالعديد من المعاهدات المثبتة

للشؤون الأوربية بعد حرب الثلاثين عاما كان لها هذا الهدف. وكذلك العديد من حروب التحالف بين معاهدة النمسا Treaty of Utrecht في 1713 ومعاهدة تقسيم بولندا في 1772 كلها حاولت إقامة توازن يثبت النمسا ويخفض من قوة السويد، وإظهار القوة البروسية والروسية والبريطانية. فالنمسا، وفرنسا، وبريطانيا العظمى، وبروسيا، وروسيا والسويد كلها تنامت كقوى عظمى. كذلك الأمر بالنسبة لإسبانيا والأراضي المنخفضة التي كانت كذلك مهمة. لكن الهدف الكبير للفواعل الرئيسيين والقوى الصغرى والكبرى هو الحفاظ على توازن النظام، وذلك بتحاشي إلغاء الفواعل الأساسيين. من الناحية العملية، بسبب أن الدول كانت تعترف بالمطالب القديمة لبعض الدول في ضم مقاطعات معينة وبسبب أنها كانت تعترف بالحلفاء المحتملين في المستقبل في إلحاق الهزيمة بالدول، فقد كانت الحروب محدودة المجال والهدف، وهزيمة الفواعل كانت تسمح باستعادة مكانها في النظام لممارسة دورها كشركاء مقبولين لأعداء سابقين. لذلك يقوم النظام على التجاوب المرن مع القوة المقبولة. وقد شرح شرشل Churchill ذلك بـــ 'السارية الضخمة Immense cantilever' عندما تحسب الكلمات ولو همسا، لأن الإيماء بالرأس يمكن أن يكون كلاما.

وبعد عام 1870 تقلصت مرونة نظام توازن القوى بواسطة حقيقة أن ألمانيا وفرنسا كانتا غير قابلتين للبقاء كشريكين لمدة طويلة، خاصة بعد هزيمة وإذلال فرنسا في سيدنSedan وبقيت الألزاس واللوران مقاطعة فاصلة بينهما. لكن العامل الجديد في عملية التفاعل الأوربي هو تطور الأسلحة السريع الذي زاد من مجال وكلفة الحرب، في مقابل تطور مواز في التربية ووسائل الإعلام، والرقابة الديمقراطية، بحيث أصبحت كل الشعوب معنية بالحرب. يضاف إلى ذلك سيطرة الوحدة الألمانية على القارة الأوربية مباشرة بعد 1870 كانت مصدر قلق جدي آخر لعدم الاستقرار في النظام الذي يقوم على درجة المساواة بين الفواعل. فبريطانيا ظهرت كقوة منذ منتصف القرن، ونجحت في لعب دور الرابح للمقام الأعلى: وذلك بلعب دور الموازن.

وبانتهاء القرن التاسع عشر، فإن مفهوم بريطانيا لدورها كموازن كان ميؤسا منه وقديما. وتستطيع بريطانيا الاختيار بين إما الاشتراك مع ألمانيا أو تمارس دور المراقب المنافس في النظام. تعترف مذكرة أير كرو Eyre Crowe بسيطرة ألمانيا على القارة الأوربية وتبني ما يسمى بسياسة الاحتواء Containment policy وما يسميها الألمان بالتطويق Encirclement. لكن باستثناء تطوير حلف مع فرنسا وروسيا ومناهضة شرعية المصالح الألمانية في المغرب وأزمة أغادير، لم تكن بريطانيا عازمة على قيادة الاحتواء. وبرغم من أن البلقان كانت برميل بارود بعد القلاقل التي أثارتها النمسا–المجر في البوسنة في البوسنة في عام 1908، إلا أن بريطانيا بقيت متمسكة بفكرة عقد مؤتمر أوربي. فقد ثابرت في بذل محاولات لتحقيق استقرار في الاختلافات بين بريطانيا وألمانيا (كإعطاء ألمانيا المستعمرات البرتغالية، وبناء سكة الحديد ببغداد)، لكن هذه المحاولات كانت في ضوء تعقيدات مشكلة البلقان. وحتى بداية الحرب في 1914، كان هناك فشل في طرح الموقف واضحا جليا أمام ألمانيا بأن بريطانيا لا تستطيع أن تبقى محايدة إذا ذهبت فرنسا وروسيا إلى الحرب ضد قوى المركز حول البلقان.

في ضوء هذه التراكمية الثقيلة من النزاعات والحروب والصراعات رأى الأوربيون – في نهاية الحرب العالمية الثانية – في التكامل طريقة لتسوية مشاكل الهيمنة الألمانية، في إطار نظام ثنائي القطبية المرن الجديد. فالقوة الوحيدة القادرة على الوقوف في وجه التوسع الروسي في أوربا هي الولايات المتحدة، بحيث أصبح الدور الأميركي في أوربا لا مفر منه. فأميركا كانت قد تورطت في أوربا مع روسيا كمنتصرين وقوى احتلال. لذلك، خطوط النظام الجديد تطورت بسرعة. والعمودان رسما داخل مجال القوى الثانوية التابعة لهما، وبالتالي شكلا كتل متنافسة، يختلفان تنظيميا، لكنهما متماسكان تماما. فمصطلح 'مرن' مناسب لأن هناك دول غير منضمة وفي النهاية أحد الكتلتين ذات بنية غير هرمية. علاوة على ذلك، الأمم المتحدة كفاعل كوني مارست دور الوسيط بين المتنافسين

ووفرت مجالا لمنافستهما. أما الدور الألماني في هذا النظام -الموحدة أو المقسمة- فكان دور القوة الثانوية، وإضافي إلى قوة الكتلتين وإن كان مهما. فاستمرار الانقسام كان مرغوبا لكل كتلة من وحدة ألمانيا الملتزمة بمعارضة الكتلة. الوحدة مقابل ثمن الحياد سوف يبعثر الترتيبات الدفاعية ويخلق مشكلة صعوبة التنفيذ. من ناحية أخرى، أنه بالرغم من انقسامها، إلا أن بقاء الخوف من ألمانيا كان دافعا مهما للتكامل الأوربي. فقد بقي في معنى أن رصف ألمانيا الغربية مع القوى الديمقراطية في الخمسينيات من القرن العشرين يجب أن يبدد أي مخاوف من أن ألمانيا سوف تكون خطر عسكريا في المستقبل البعيد. ففي عهد توازن القوى، يقبل الفواعل ببعضهم البعض كشركاء بدون التدخل في الإيديولوجيا، والأسلوب السياسي، أو انحياز العناصر السابقة، لكن في نظام ثنائي القطبية هذه القضايا يصبح تحديد انحيازاتها مهما، كما يرى كابلان Kaplan.

ففي الوقت الذي كان الخوف من مغامرة عسكرية ألمانية سائدا، فأن قانونية نظام توازن القوى استمرت في القيام بجزء مهم من حركة التكامل حتى بعد الاعتراف بنظام ثنائي القطبية. وفي هذا الصدد يرى شومان Schumann أن الرقابة فوق قومية على المصادر العسكرية الأكثر حيوية كصناعات الفحم والفولاذ في ألمانيا وفرنسا سوف يجعل الحرب بين الدولتين في حكم المستحيل. وبالتالي أصبحت النظرة المضادة لألمانيا أقل إثارة للجدل من نظيرتها المضادة لروسيا خصوصا في فرنسا.

لكن نظام ثنائي القطبية ذاته يوفر دافعا نحو التكامل. لأن المحافظة على نظام ثنائي القطبية المرن يتطلب من الفواعل زيادة قدراتهم في علاقتهم مع أولئك في الكتلة المعارضة. ومن ثم يحتاجون إلى حماية مواقعهم في مواجهة الزيادة في القوة لدى الكتلة الأخرى وبالتالي يجب أن يكونوا مستعدين للقتال بدلا من السماح للكتلة المنافسة من إحراز موقع متفوق. فكلا القاعدتين تخدمان زيادة الميل إلى التكامل داخل الكتلتين أكثر أو أقل في النسبة بالنظر إلى التنافر وعدم الانسجام بينهم. هذه العملية بدأت بواسطة المنظمة الأوربية

للفحم والفولاذ ECSC التي كان ينظر لها كخطوة اقتصادية مهمة إلى الأمام، الخطوة الأولى نحو إعطاء أوربا امتيازات التي تعود على الولايات المتحدة بالرفاهية، من خلال الوحدة السياسية المرافقة لحرية التجارة والاتحاد الجمركي عبر منطقة غنية وواسعة في الموارد المادية والبشرية. فقد قبلت –الولايات المتحدة– نتيجتها المفترضة وراء شروط مساعدة مارشال، التي اعتبرت أن التعاون الاقتصادي بين الدول كان أحسن من الحماية التنافسية. فمنذ البداية كان ينظر لـــ ECSC كخطوة نحو الاتحاد السياسي مع امتيازات اقتصادية مرافقة في المستقبل المنظور.

كذلك ظهور تهديد الكتلة السوفياتية في الخمسينيات من القرن العشرين كان باعثا على جعل أهداف الكتلة الغربية متماسكة وقائمة على الأولويات الوطنية للفواعل الأعضاء. فقد بدا من الضروري تقديم جبهة موحدة أمام الاتحاد السوفياتي وإضافة قوة ألمانيا العسكرية إلى التحالف الأطلسي. وقد توقع صناع القرار في أوربا أن إعادة تسليح ألمانيا لا يثير قلقا إذا ما تم دمجها في أوربا الغربية. ووفقا لهذا الاعتبار كان التوقيع على معاهدة تأسيس الجماعة الأوربية للدفاع في عام 1952، مما أدى إلى ظهور قوى وطنية تنادي بإنشاء الجيش الأوربي، وطرح ذلك على مجلس أوربا والبرلمان الأوربي. لذلك، كان ينظر للتكامل في كل مظاهره كعامل لتقوية الغرب ضد الاتحاد السوفياتي.

وقد شرح هاليستين Hallstein أهمية التكامل السياسي النهائي الذي يصبح لا يهتم بالسياسات الداخلية للدول الأعضاء في الجماعة الأوربية، وإنما يهتم بعلاقات الجماعة ككل مع شركائها في بقية العالم. على اعتبار أن تحول هذه العلاقات كان أحد الأهداف الأساسية في بناء الجماعة الأوربية، كعملاق جديد وكبير بشكل يكفي للاعتناء بنفسه في عالم القوى العملاقة.

كما هناك عوامل حاثة على التكامل في أوربا، كذلك للنظام الدول دور كبير في تكوّن الجماعة الأوربية. فقد رأى أماتي إيتزيوني Amitai Etzioni أن تطور المؤسسات الأوربية من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى عام 1956 كان

مساويا للتحول التدريجي في مجال التكامل الاقتصادي بواسطة تقارب القوى المتكاملة الموجودة.

ويمكن تلخيص تطورات النظام في القرن التاسع عشر في ثلاث نقاط كبرى، التي أثرت في جوهر التكامل الدولي وهي:

1 - نظام توازن القوى كان قد عدّ للاحتفاظ بسيادة الدول ومقاومة الميول الاندماجية، وفي حالة الضرورة يمكن استخدام الحرب.

2 - نظام ثنائي القطبية المرن، في صيغته الأولى من عام 1945 إلى عام 1956، أيد بقوة التكامل بين فواعل الكتلتين لكن كانت نتائجه مسببة للخلاف في تعهدات الفواعل.

3 - بروز فواعل في نظام ثنائي القطبية المرن مثل الصين، تملك الموارد الكامنة، والمهارات والسكان لبناء قوة مهيمنة تفوق القوى الثانية الموجودة التي تلي القوة الأولى، من جانب آخر فإن ميل القوى الكبرى نحو الانفراج، وسياسة التقارب، والاتفاق، ومناج النفوذ، زائد المشاكل الجوهرية للقوة العظمى التي تقود نظام التحالف، هي بطريقة غير مباشرة عوامل تكاملية لتجمعات قوى المرتبة الثانية.[1]

10- الفواعل الخارجية والتكامل الجهوي :

يرى ريجالند هاريسن أن النظام الدولي يشكل مجموعة من الشروط للتكامل الجهوي. على اعتبار أن التطور السياسي للجماعة الجهوية الذي أخذ مكانة في السياسة الخارجية ووظيفة الدفاع، انبثقت عنه إجراءات عملية لصناعة القرار المشترك، في إطار ما أصبح يسمى بنموذج 'النظام الفرعي الجهوي Regional sub-system' في النظام الدولي. بمعنى آخر، لابد يأخذ أي تفسير لتطور الجماعة الجهوية بعين الاعتبار تغير أدوار الأعضاء كفواعل دولية مستقلة، متأثرة بواسطة التطورات الدولية العامة، وفي نفس مستوى التحليل، يجب أخذ

(1) Ibid. pp. 132-48.

بعين الاعتبار العلاقة الخاصة التي يمكن أن توجد بين الفواعل الجهويين والفواعل خارج المنطقة. إنها محاولة للتعميم حول الدور الفعال للفواعل خارج المنطقة. فاهتمامنا مركز على الفواعل الخارجيين الذين لهم علاقة بالمنطقة بالرغم من أنهم ليسوا جزءا منها، وقادرين على لعب دور مهم وفعال بواسطة قوة منافع التكامل وعدم التكامل التي يتحكمون بها.

فقد قدم إتزيوني Etzioni مطابقة تقريبية في تحليل المصلحة عند استخدامه لمصطلح 'النخبة الخارجية external élite'. فهذا يعني أن الفاعل الخارجي مع مصادر القوة المستثمرة في التكامل الإقليمي يعملان على توجيه العملية التكاملية وقيادة الفواعل الأخرى لتأييدها. فقد طبق مفهوم 'الصفوة' ليس على الفواعل الخارجية فحسب وإنما أي فاعل قادر على التأثير ويريد أن يلعب دور القيادة لتأييد عملية التكامل في المنطقة. يفترض المفهوم كما طرح إيتزيوني اتجاه التناغم الإيجابي نحو التكامل على مستوى الصفوة، وفي العلاقة مع النخب الخارجية، مما قاده ذلك إلى صياغة فرضيتين أساسيتين هما: مساهمة مثل هذه النخبة ستكون أكثر فاعلية إذا استثمار أموالها منسجم مع انبثاق بنية سلطة الجماعة، والافتراض الثاني هو أن مؤشر التقدم للاتحاد ونجاح النخبة يتمثل في أن دور النخبة الخارجي هو 'الذواتية أو التذوت Internalised'، أي تبني استراتيجيات الطرف الخارجي في عملية التكامل.

المتدارك عن افتراض الاتجاه الإيجابي للتكامل من ناحية الفاعل الخارجي هو توفير نظرة جد ضيقة لتعقد الفواعل التي يمكن أن تكون مدفوعة بتدخل من خارج المنطقة. الأكثر من ذلك، الارتباط يكون بواسطة تحديدهم لمفاهيم 'الذواتية' (التبني الداخلي أو الوطني لدور الطرف الخارجي) و'الانطلاق' (النقطة المتوصل إليها عندما يصبح الدور المؤيد للنخبة الخارجية ليس بالضرورة طويلا) إنه يفترض قبليا (أ) عدم القدرة الأصلية للمنطقة على المبادرة بالتكامل اعتمادا على مواردها الذاتية، و(ب) النية الحسنة والنجاح في مواصلة إرادة التكامل من ناحية النخبة الخارجية.

عندئذ تجنب هذه الافتراضات القبلية يوجب علينا الاهتمام عموما بالدور التكاملي/اللاتكاملي للطرف الدولي خارج المنطقة مع النفوذ الإقليمي والأهداف الإقليمية. ففي سياق تطوير نظام الثنائية القطبية الدولي، فإن القوى العظمى لها قدرة وأهداف في كل من العلاقة مع الكتل الإقليمية للدول النامية في أوربا المحددة بواسطة نمط الاحتلال في عام 1945، وفي العلاقة بالمناطق النامية المدركة إما مجالات نفوذ أو مناطق صراع. فالدول الاستعمارية الأوربية والصين لها نفس القدرات في أجزاء من جنوب شرق آسيا وإفريقيا. إلا أن الثمن المستلزم إقليميا للطرف ما وراء إقليمي يمكن أن يكون امتياز اقتصادي مباشر أو امتياز استراتيجي، أو يمكن أن يكون أكثر بعدا، يتضح في المنافس الدولي من خلال إدراكه للمصلحة الإستراتيجية الحيوية. مثل هذا الوضوح يمكن أن يعني تجنب مخاطر استعراض العضلات كتلك التي قام بها الاتحاد السوفياتي في أزمة الصواريخ في كوبا.

فالعمل داخل المنطقة عبر المنظمة الإقليمية، أو من أجل المصلحة يجنب ظهور عبء قوي من قبل الطرف الخارجي الرئيسي على طرف واحد ثانوي، وبالتالي تلافي بعض مشاعر الامتعاض من عدم التساوي في العلاقة. إنها كذلك تقلص احتمال الاستياء في المنطقة حول العلاقات الخاصة مع بعض الأطراف، وفي نفس الوقت تسهل الاتصال مع الأطراف الأخرى في المنطقة لأن المنظمة هي الإطار الدبلوماسي القانوني لكل من الاتصال الرسمي وغير الرسمي الممكن. لكن الانتفاع الأكثر تشككا فيه هو إمكانية أن المنظمة الإقليمية ستعمل إذا كان ضروريا كشكل من التدخل الشرعي من قبل الطرف الخارجي في شؤون إحدى دول المنطقة، ليس عبر موافقة الدولة المعنية، وإنما بواسطة موافقة المنظمة الإقليمية التي تنتمي إليها الدولة[1]

(1) Ibid. pp. 152-54.

سياسة الولايات المتحدة الأميركية في أوربا
حالة تاريخية

يرى ريجالند هاريسن أن عمليات التكامل الإقليمي تتأثر بواسطة نشاط الأطراف الخارجية القوية. فدور الولايات المتحدة في أوربا خلال الحرب وفّر حالة تاريخية تجيب عن بعض التساؤلات. وعند استعادة الأحداث الماضية والتأمل فيها، نجد أن التأثير الأكثر فعالية في تأمين أهداف السياسية الأولية خلال الفترة التي أصبح هناك إدراك عام لتهديد الاتحاد السوفياتي لأوربا الغربية، هو التكامل والتحالف مع الولايات المتحدة. فقد بدأت هذه المرحلة بخطاب مارشال في 05 جوان 1947 الذي أعلن فيه المساعدة الأميركية المقدمة من أجل إنعاش اقتصاد أوربا وذلك عبر إيجاد اتفاق بين الدول الأوربية كما هي متطلبات الموقف. في هذا الوقت كانت مازالت هناك كوابح ضد الاعتراف المفتوح بوجود الستار الحديدي ولذلك وسعت الولايات المتحدة عرضها لأوربا ككل.

وكانت الإستراتيجية الضرورية لوقف السيطرة على أوربا ككل من قبل قوة واحدة هي الدافع الأول للدور الأميركي المشارك في أوربا الغربية. بحيث أن الخطوة العملية الأولى لم تكن بواسطة الضغوط من أجل التكامل، وإنما بواسطة مبدأ ترومان المعلن في رسالة الرئيس الأميركي ترومان التي بعث بها إلى الكونغرس في 12 مارس 1947 التي طلب فيها تقديم 400 مليون دولار كمساعدة لكل من اليونان وتركيا من أجل الدفاع عن الديمقراطية ضد الاعتداء المباشر أو غير المباشر المسبب من قبل الأقليات العسكرية أو من قبل الضغوط الخارجية.

مساعدة مارشال نفسها كانت بالكاد عرضا لتوجيه عقول الأوربيين نحو مباركة الأسلوب الأميركي في الوحدة القارية. فالمصباح الفدرالي قد أضاء هناك، وسمحت أميركا لمبادرة بيفن Bevin's Initiative أن تحدد شكل التعاون الذي تقوم به المنظمة. وبالتالي تكامل أوربا الغربية الاقتصادي كان ابتداء تعبيرا عن الهدف الرسمي لسياسة الولايات المتحدة التي أُعلن عنها في خطاب هوفمان في باريس في 31 أكتوبر 1949. فإنشاء اتحاد المدفوعات الأوربي في 1950، وفي عام 1951الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ رحب بهما في الولايات المتحدة الأميركية على افتراض أن قوة أوربا سوف تعزز بواسطة التكامل الاقتصادي وبواسطة إعادة التوفيق بين فرنسا وألمانيا. فلم تكن الولايات المتحدة مشاركا رسميا في مفاوضات ECSC ولكن لعبت دورا كبيرا وراء هذه المفاوضات، وضغطت من أجل المشاركة البريطانية، والمساعدة في رسم المعاهدة. فالمجموعة الأوربية كانت جاهزة تماما لبحث نصيحة الولايات المتحدة حول المسائل التقنية المرتبطة بتأسيس سوق شبه فدرالي كبير، ومن الجانب المؤسساتي، فقد أجريت دراسة حول اللجنة التجارية البينية أثناء فترة التحديد التنظيمي لسلطات السلطة العليا في منظمة الفحم والفولاذ الأوربية. وفي عام 1954 منحت الولايات المتحدة الأميركية قرضا بقيمة 100 مليون دولار لـــ ECSC عبر بنك الاستيراد والتصدير لإقامة لجنة جديدة على قواعد عملية جيدة.

وفي المجال العسكري، لم تحتل مفاهيم الوحدة الأوربية الأولوية في السياسة الأميركية الرسمية. فقد كانت منظمة معاهدة بروكسل موازية عسكريا لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوربي، وإيجاد قناة للمساعدة العسكرية الأميركية. فقد حل محلها إنشاء منظمة الناتو التي شكلت عام 1949 كتحالف دفاعي الذي لعبت فيه الولايات المتحدة دور النخبة الداخلية العليا المساهمة في الجزء الأكبر من التمويل، والتجهيز والقوات، وكذلك القيادة العليا. كما وفّر التحالف إطارا ضمن الإستراتيجية الأميركية نحو أوربا التي يمكن الإعلان عنها وتحظى بالشرعية من خلال موافقة الأعضاء الأوربيين عليها. إنها أسست روح

النظام ذا الإجبار المشترك الذي تستطيع بواسطته الولايات المتحدة إقناع الأوربيين بقبول زيادة حصة عبء الدفاع المشترك على أوربا.[1]

(1) Ibid. pp. 154-57.

ثالثا: مقاربة الوظيفية الجديدة
NEWFUNCTIONALISM APPROACH

توطئة
الجذور والافتراضات
وحدات التحليل للوظيفية الجديدة
ميكانيزمات بناء التكامل الدولي وتعميمه
شروط التكامل
آثار عملية التكامل
دراسة التكامل الجهوي
الأثر المنهجي لدراسة التكامل الجهوي

توطئة:

تعد الوظيفية الجديدة انعكاسا لحركة النقد الذاتي للوظيفية الكلاسيكية، ومحاولة للتكيف مع التطورات الجديدة في العلاقات الدولية التكاملية، واستدراك مواطن الضعف والفشل في الوظيفية الكلاسيكية. وعلى هذا الأساس تؤكد الوظيفية الجديدة على الدوافع الأداتية للفواعل؛ إنها تبحث في تكيفية النخب في خط واحد مع الأدوار المتخصصة؛ بأن تأخذ في الاعتبار المصلحة الذاتية والتسليم بها والاعتماد عليها في إدراكات الفاعل المخطط. الأكثر من ذلك، تقوم الوظيفية الجديدة على أولوية صناعة القرار التدريجي وفق استراتيجيات كبرى، إذ ترى أن معظم الفواعل السياسية عاجزين على المدى البعيد عن السلوك القصدي بسبب أنهم يتخذون مجموعة القرارات اللاحقة كنتيجة لعدم قدرتهم على استبصار العديد من مضامين ونتائج القرارات الأولى. ومع ظهور الكثير من السياسات المتناقضة، فإن الانطلاق يكون من الاهتمام الأولي المشترك الضيق جدا بالقضايا المطروحة بحدة. ويمكن أن تظهر سلطة مركزية جديدة كنتيجة غير مقصودة للخطوات التدرجية الأولى. من ناحية أخرى، لم يعترف ظاهريا معظم الوظيفيين الجدد بالمسألة الحاسمة المتعلقة بالأسلوب التدرجي بأنه ليس تنبؤيا والمتأثر بواسطة فواعل قوية معينة (جين موناتJean Monnet، سيكو مانشولت Sicco Mansholt، ولتر هلستاين Walter Hallsstein، رول بربيس Raul Prebisch).

من ناحية أخرى، النظرية الوظيفية الجديدة هي أحد النظريات الشرطية، من جراء وجود أحد القيود المتضمن في مصدر المقاربة والمتمثل في توفر السياسة الديمقراطية في المجتمعات الصناعية الحديثة كشرط للتكامل. هذا المصدر يقدم عقلانية لربط المتغيرات المنفصلة الموجودة في نموذج الوظيفية الجديدة في أوربا الغربية؛ لكن تطبيقه على العالم الثالث هو عديم الجدوى، وعلى وجه التحديد يتوقع مواجهة الصعوبات والفشل في التكامل الإقليمي

بينما في الحالة الأوربية هناك تنبؤ ببعض النجاح الإيجابي الذي سينجز. وسبب الفشل في العالم الثالث هو غياب العامل الديمقراطي والعلاقات المفتوحة في المجتمع.[1]

(1) Enst B. Haas, « The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," _International Organization_ 24 (Autumn 1970): 627-28.

الجذور والافتراضات

التقليد الشائع في تطور العلوم الاجتماعية أن لكل بناء نظري استدراكات وتصحيحات، تصاغ في ثوب جديد، وتكون بمثابة نفس جديد للنظرية الأم، أملا في الاستمرار والمصداقية في تحليل العلاقات الدولية. وفي هذا الإطار تأتي دراسة ليون لندبيرج Leon Lindberg للمجموعة الاقتصادية الأوربية خلال الأربع السنوات الأولى من إنشائها. فالتعريفات والفرضيات التي طرحها قريبة جدا من تلك التي طرحها قبله هاس Haas. إلا أن هناك بعض التعديلات، وبالرغم من أن البعض منها مهم، لكن في الحقيقة لم يخلق أي تغيير أساسي في هذا التفسير الجديد، وذلك مقارنة بالمعطيات الإمبريقية. من ناحية أخرى، نجد كلا من لندبيرج وهاس ساهما لاحقا في إجراء دراسة عميقة بإدخال تعديلات في مضمون أفكارهما لكنهما لم يتخلصا من الفرضيات المركزية الأصلية. هذه الفرضيات وردت في التحليل النظمي لأميتاي إيتزيوني Amitai Etzioni من خلال الدراسة المقارنة التي قام بها حول أربع محاولات تكاملية في نهاية الخمسينيات من القرن العشرين (الجمهورية العربية المتحدة، فدرالية غرب الهند، والمجموعة الأوربية الاقتصادية The United Arabic Republic, The Federation of the West Indies, and the European Economic Community).

لم تكـــن الغاية من تفسير هاس لتجربة توحيد أوربا تقييم ميزات وعوائق أوربا الموحدة من خلال مفاهيم: الأوربية، الدولية، حرية التجارة، قيم رخاء الدولـــة، ولا تحليل إيجابيـــات الفدراليـــة على التعـــاون ما بين الحكومات، أو الإيجابيـــات الاقتصادية على الوحدة العسكرية، وإنما كان هدفه مجرد شرح وتحليل واقع العملية التكاملية من أجل الوصول إلى الاقتراحات حول طبيعتها.

فالوظيفية الجديدة تعتني بوجود ظاهرة تكامل قطاعات سيادية في الدول تحت ضغط الإغراء الاقتصادي مع وجود تحكم مرافق للعملية، وتتعزز هذه العملية عندما تستوي في شكل حركة أين تصبح منظمات جماعات الضغط والأحزاب السياسية ميالة إلى أن تكون مندمجة فيها. ولإقحام الجماعات والأحزاب لابد أن يكون القطاع المختار مهما ومثيرا للاهتمام، لكن لا يكون مثيرا للجدل بشكل حاد بحيث تتأثر المصالح الحيوية للدول، ولا تشعر النخب السياسية أن قوتها ومصالحها الواسعة مهددة بشكل جدي. فالمرحلة التكاملية نفسها يجب أن تكون ثمينة في جوهرها. وهذا يعني أن النشاط المرافق يجب أن يكون أكبر من مجموع الأنشطة الانفرادية لكل طرف إن أمكن. يمكن أن تقتضـــي وربما يجب أن تقتضي بعض المعاناة وبعض التمزيق للأنشطة الموجودة، ويمكن أن تشـــعر قطاعـــات أخرى ببعض التوترات والإجهاد والتشويه، هذه النتائج نفسهـــا ستوجد الحاجة، وبالتالي طلب العلاج. ومن ثم يمكن أن تكون العلاجات مقاييس للتكامل الذي يتوسع إلى مجال صناعة القرار المركزي.

في ظل هذه العملية التكاملية يمكن التعبير عن المطالب بواسطة جماعات الضغط والأحزاب. إنها تؤشر على القيم المهمة والإيديولوجيات التي هي معارضة أو متطابقة أو متقاربة، تحدد النجاح أو الفشل في الإيديولوجيا فوق قومية. ابتداءً، يعد تأثير جماعات الضغط عاملا جديدا في السياسة الوطنية. لكن بالنسبة للمؤسسات المركزية الإقليمية تقدم قوة وظيفية لها بواسطة الضغط على الحكومات للعضوية في مثل هذه المؤسسات. فمحتوى النظرية هو أن المطالب، والتوقعات وولاءات الجماعات والأحزاب ستتغير تدريجيا إلى مركز صنع قرار جديد. وستتجاوب المؤسسات المركزية وتصبح قوة دافعة أو محركة للجماعة.

هذا هو المنطق الموسع للتكامل، ويسمى بطريقة أخرى "تأثير الانتشار Spillover effect"، أين السياسات لا تنجز إلا في حالة توسيع نطاقها، وتكون انعكاسا للتوافق بين الدول المهتمة بالوظيفية. فقبول كل مرحلة من مراحل

عملية التكامل يُفَسر بشكل أفضل بواسطة تقارب مطالب الداخل مع مطالب الدول المعنية، وليس بواسطة نمط المطالب المتقاربة والآمال.

من ناحية الجوهر، يتوقع أن تتعاظم الوظائف والسلطات في المؤسسات المركزية عبر عملية الانتشار، ويتجاوز التكامل تدريجيا منطقة السياسة الحساسة، عندما تكون المصالح الحيوية هي الرهان. وعندئذ ستنبثق وتنمو الجماعة السياسية الجنينية. وعند إسقاط هذه الأفكار على الخبرة الأوروبية، يمكن الزعم أن تأسيس الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ حمل صناعات الفحم والفولاذ للدول الأوربية الست الأعضاء على التكامل، وتقبل بأن تراقب من قبل مؤسسات مركزية، وخصوصا من قبل سلطة عليا مهمة توجد من بين هذه الصناعات تملك سلطات فوق قومية Supra-national powers. عندئذ تصبح السلطات المنظمة للهيئة العليا مركز ضغط من قبل الشركات الصناعية والمنظمات المالية، وتصبح بإمكان المنظمات العمالية الاتصال مباشرة أو غير مباشر برجال الصناعة في القطاعين (الفحم والفولاذ). وهذا سيعزز مكانة الهيئة العليا High Authority. في نفس الوقت، سوف تتلاحم الجماعات عبر الحدود الوطنية لتحقيق مصالح جماعتها الواسعة. فقد بدؤوا بتحرير السوق المشترك الخاص بمنتجات الصناعتين، مما وفر إجراءات التكامل التي يمكن تبنيها في القطاعات الأخرى. ولذلك بدؤوا يضغطون بمساعدة الأحزاب التي تمثلهم من أجل توسيع التكامل وإعطاء سلطات أكثر إلى السلطة المركزية العليا. وتفسير الوظيفية الجديدة لتطور عملية التكامل في أوربا هو أن الضغوط والمصالح أنتجت التقارب في الرأي المؤيد للتكامل بين الحكومات الوطنية، برغم من وجود أهداف متباينة وتوقعات متباينة.[1]

(1) Ibid. pp.77-79.

وحدات التحليل للوظيفية الجديدة

1- الجماعة أساس السياسة :

معظم الافتراضات التي تقوم عليها هذه الأطروحة أصبحت تدريجيا شائعة الآن بين كتاب الوظيفية الجديدة. فجوهر الفكرة هو أن مبادرة مناقشة شكل التوحيد السياسي يكون مقبولا من الجماعات الأساسية المشكلة للمجتمع المتعدد، ولا تتطلب تأييدا من الأغلبية الساحقة، ولا تحتاج إلى الإبقاء على التطابق في الأهداف بين جميع المشاركين. فجماعة الفحم والفولاذ الأوربية قبلت ابتداء لأنها قدمت امتيازات مختلفة لجماعات متعددة.

فالتأكيد هنا على عكس الفكرة الوظيفية، لا غموض فيه. إنها الجماعات الأساسية في المجتمع المتعدد التي قبولها هو مفتاح بناء الجماعة. فالعملية لا تقوم على التأييد الجماهيري، إذ يمكن أن تكون المصالح مختلفة بالنسبة للجماعات المختلفة. والحالة المؤيدة للقبول والنجاح النهائي لمثل هذا الشكل من التكامل أن يتم عبر مراحل، لأن الدول المشاركة منقسمة إيديولوجيا واجتماعيا. الأكثر من ذلك، قبول مثل هذا الشكل من التكامل يكون مريحا بشكل كبير إذا كان بين الجماعات المشاركة الصناعية، والسياسية، وتعطي مثل هذه الجماعات قيمة كبيرة للتشارك الأولي.

فنظرية الجماعة التي تقوم عليها هذه التوقعات والشروط قد تمت مناقشتها في كتاب 'ما وراء الدولة القومية Beyond the Nation State' الذي ألفه هاس Hass. إذ يرى أن فهم الجماعات كبنى اجتماعية، والمصالح الواضحة والمميزة وترجمتها إلى سياسة؛ ودورها النظمي الكلي (الجماعات) مقصور على الجوانب الوظيفية والسياسية، وحياتها تساهم في النظام المسيطر وثقافة النظام.

لكن مفهوم نشاط الجماعة هذا لا يقتضي افتراض الخير العام أو المصلحة العامة، وإنما تعمل بشكل جماعي على القضايا الأساسية. فإذا نظرنا إلى التعهد العام حول الإجراءات الخاصة بحل التزاع، نجد أن التعهد هو نتيجة استمرار تفاعل الجماعات. كما أن هناك اتفاق حول وسائل إنجاز الرفاهية، وليس حول محتوى القوانين والسياسات، ولا حول الوظائف اللاحقة. فافتراض تناغم الجماعات المتعددة المتنافسة في المجتمع القومي، مع الاتفاق حول وسائل حل التزاع الداخلي بالطرق السلمية، كانا سببا لتوجيه هاس الانتقادات إلى ميتراني Mitrany. فقد رأى هاس أن دافيد ميتراني أهمل دور القانون في توفير الإجراء القانوني لتنظيم الاختلافات بين مفاهيم الرفاهية المتقابلة. هذا الدور ودور المؤسسات المصدرة للقوانين تفرض بناء على خلفية افتراض محدودية طبيعة نشاط الجماعة. لذلك، فالنظرية الوظيفية الجديدة تعترف أن المؤسسات المركزية مع صناعة سياسة القوى لها دور حاسم لابد من القيام به. فلابد ألا تلعب مجرد دور المفعول به أو المتأثر ولكن دور ترقية عملية التكامل، وإيجاد الحلول التي تحل التزاعات. سوف تؤثر فقط المؤسسة المركزية في التكامل السياسي إذا اتبعت السياسات التي تقدم تصعيدا في التوقعات والمطالب الخاصة بإجراءات التكامل. إنها سياسة لا تجعل نشاط المؤسسات معززا للعناصر الأخرى، كعملية التكامل الأساسية، وتغييرات في سلوك العمل والعمال والجماعات الأساسية الأخرى، وإنما تميل نحو التوحيد على خلفية التناغمات الوطنية السابقة من أجل وضع سياسة مشتركة وتحقيق مكاسب مشتركة. فجماعات الضغط ستشارك في الجو الفدرالي وبالتالي تضيف دفعا للتكامل.

بالطبع النتيجة الأساسية التي يمكن أن نخلص إليها هي أن جماعات الضغط مثلها مثل الجماعات السياسية ستقوم بتأييد المؤسسات المركزية الجديدة والسياسات أو معارضتها بناء على حساب الربح. ليس "الصالحون الأوربيون Good Europeans" هم المنشئون الأساسيون للجماعة الإقليمية التي تتنامى فيما بعد؛ وإنما عملية تكوين الجماعة يتحكم فيها من قبل الجماعات التي لها

مجموعة من المصالح والأهداف، وراغبة وقادرة على تحقيق طموحاتها عبر الطرق فوق قومية عندما تبدو هذه الطرق ناجعة.

عند تحديد الوظيفيين الجدد للدور المهم للمؤسسات المركزية للجماعة التكاملية، كانوا من الواضح واعين بالحاجة إلى مبادرات حكومية أو شبه حكومية، وقيادة من أجل توفير توجيهات سياسية التي تحقق التكامل وتحل التراع. لكن بتعديل نظرة الجماعة الأساسية للسياسة، يصبح دور الحكومة هو خلق الاستجابة بدلا من التقوية والاستقلالية. ولذلك ستتجاوب الحكومات الوطنية مع نفس الضغوط العامة المؤيدة للتكامل مثل المؤسسات المركزية نفسها. الأكثر من ذلك، النخب الحكومية سوف تندمج في عملية صناعة القرار المركزية وتزيد من درجة التماثل معها. وإدراك المصالح الوطنية يمكن ألا يتطابق دائما مع السياسيات المطروحة من قبل الجماعة ككل، وفي مثل هذه الأوضاع، هناك اعتراف أنه يمكن توقع السلوك الوطني الذي سوف يحاول أن يتملص من التزامات المعاهدة. ووفقا للدراسة التي أجراها عام 1957، يرفض هاس Haas إمكانية المقاومة من قبل الحكومات لتوسيع السلطة المركزية.

من ناحية أخرى، يعترف هاس أن هذه الافتراضات حول العلاقة بين مصالح الجماعات الاقتصادية، والحكومات والمؤسسات المركزية هي محدودة في تطبيقها. فقد وضع تحليله في السياق الشرطي للاقتصاديات الصناعية، ووقع في شَرَك التعقيدات التجارة الدولية والمال، إذ أن المجتمعات التي تكون فيها المصالح الاقتصادية معبئة للموقف السياسي والقنوات الضخمة لطموحاتها عبر الأحزاب السياسية؛ هي مجتمعات تتماثل مع النخب في المنافسة وفق القيم الأساسية، لكن هذه المنافسة تكون محكومة بقبول المعايير البرلمانية أو الديمقراطية الرئاسية. لذلك كان هاس مترددا قليلا في تطبيق تقنيات التحليل هنا في دراسة التكامل في ظل الناتو أو المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي أو العلاقات الأميركية-الكندية.

وبناء على ذلك، يرى أنصار الوظيفية الجديدة أن لا المقاربة الوظيفية أو الفدرالية تصلح للتكامل الإقليمي كالوظيفية الجديدة، وسواء كانت الوظيفية

الجديدة إستراتيجية أو نظرية تفسيرية، فإن مفعولها محدد بحالات وجود الشروط الخلفية الضرورية للتكامل الإقليمي.

فالنقطة الحيوية في الوظيفية الجديدة هي أن المجتمعات المرشحة للتكامل هي المجتمعات المركبة، المتعددة أين تكون الحكومة هي مركز صراع الجماعة، وتوفر إجراءات توفير حلول لهذه الصراعات، وبناء على ذلك إيجاد الإجماع حول قيمة هذه الإجراءات. فالمجتمعات هي في الحقيقة نظام كلي System Dominant وليس نظاما سياسيا فرعيا كليا Political-sub-system dominant. فالعملية التكاملية بين مثل هذه المجتمعات آخذة في التقدم بسبب أن الخطوة التكاملية الأولية تقوي مستوى جديدا من حساب المصلحة من قبل مثل هذه الجماعات. إنها تبحث عن العلاجات التكاملية، المنظمة على قاعدة التعدد الوطني لهذه الغاية. فالمؤسسات الإقليمية تستجيب بنيويا لمثل هذه المطالب، وتقوي الخطوات التكاملية الجديدة. بمعنى خلق داخل الجماعة الحاجة إلى عملية التكامل الإقليمي.[1]

2- الانتشار :Spillover

مجموعة الافتراضات حول ديناميكيات التكامل المرتبطة بسلوك الجماعات، والحكومات، والمؤسسات المركزية المطروحة عموما في الوظيفية الجديدة لخصت في مصطلح 'الانتشار Spillover'. بالنسبة لهاس يحدث الانتشار بسبب أن السياسات لا تصنع الموافقة على المهمة الأولية والقوة الكبرى لعملية التكامل وإنما تصنع هذه الموافقة حقيقة فقط، إذا المهمة نفسها توسعت. وأعاد ليندبيرغ Lindberg صياغة تعريف عملية الانتشار ليشير إلى أنها العملية التي يصبح الفعل فيها مرتبط بهدف معين، ويخلق وضعية التي يصبح فيها الهدف الأصلي مضمونا فقط عند اتخاذ مزيد من الأفعال، التي بدورها تخلق مزيدا من الحالات التي تحتاج إلى مزيد من الأفعال وهكذا. فالعملية يمكن تصورها تعمل

(1) Ibid. pp.79-82.

بعدة طرق. فالخطوة المفترضة في التكامل يمكن أن تعدّل شروط المنافسة بالطريقة التي تطالب بالقرارات السياسية المركزية الجديدة، سواء لتقويم ميزان المصالح استجابة للضغوط أو بسبب تصور الهدف عند اتخاذ الخطوة، والأهداف الاقتصادية الأخرى متأثرة بالشروط التنافسية الجديدة. بالإضافة إلى ذلك، أن الإجراء التكاملي يحتمل أن يكون على درجات، وفي شكل إعادة توزيع الفوائد؛ كما أن بعض الدول أو الجماعات يمكن تكون أوفر حظا من غيرها. ونمط إعادة التوزيع، يمكن أن يكون صعب التنبؤ، وقلق بعض الدول الأعضاء يمكن أن يشكل صعوبة في الاتفاق وبالتالي يؤدي إلى تفويض مهمة التقويم إلى المؤسسات فوق قومية، وبالتالي ميل كبير لقبول مبادرات منظمات فوق قومية مثل اللجنة الأوربية للجماعة الاقتصادية Commission of the European Economic Community. فهذه الأفكار هي اقتراحات تساعد على تأسيس 'المبادئ والسوابق Principles and Precedents' و'النقاط البؤرية Focal Points' المسهلة للتفاوض.

هناك مظهر آخر للانتشار الذي استلزم نشاط الجماعة الذي يمكن أن يحدث كنتيجة لتصاعد التوقعات وتغير القيم في ظل وجود حجم معين من التكامل، وهو ما جاء في حديث ليندبيرغ Lindberg عن تسريع اتفاقية 12 ماي 1960. فقد شرح ليندبيرغ Lindberg ما هو جوهري في عملية التغذية الرجعية كما حددت من طرف ألمانيا الغربية. التغذية الرجعية تستلزم شبكة الاتصالات المنتجة للفعل كاستجابة لمدخلات المعلومات، ومتضمنة لنتائج فعلها في المعلومات الجديدة عن طريق تعديل سلوكها اللاحق. فقد وضعت معاهدة روما شرطا للتعجيل عن طريق تغيير الجدول الزمني. ولذلك لابد من تطوير الزخم الذي هو أعظم مما كان متوقعا، أو لابد من الضغوط الخارجية المهددة للنمو أو تكامل الاتحاد، فسبيل وسرعة التقدم يمكن أن يكون ضابطا لهذه التأثيرات المقابلة.

فمحاولة تنقيح هذه الافتراضات بهدف الوصول إلى 'المنطق المتمدد Expansive Logic' القاضي بأن لابد من بلورة افتراض مؤداه أن بعض القطاعات هي أكثر أهمية من قطاعات أخرى وتملك إمكانية كبيرة في الانتشار. من هذا المنطلق اعتبر هاسHaas أن الوظائف التنظيمية أو المهام المساهمة في معظم عمليات التكامل في أوربا، وأُخذت بعين الاعتبار في عمل مجلس أوربا، ومنظمة حلف الشمال الأطلسي، واتحاد أوربا الغربية، ومنطقة حرية التجارة الأوربية، وكذلك في الجماعة الاقتصادية، أشارت إلى أنه برغم من السطحية، فإن الوظائف الاقتصادية كان لها التأثير الأعظم في عملية التكامل، بالرغم من أن ليس كل المنظمات المتنافسة اقتصاديا كان انجازها جيدا. وبناء على هذه التجربة الأوربية، يرى هاس Haas أن التخصص في المهام الوظيفية يبدو مهما، لكن تخصص المهام هذا يمكن أن يكون حد تافها عندما يبقى خارج تيار توقعات الإنسان والأفعال الحيوية للتكامل. فالوظيفة باختصار يجب أن تكون في نفس الوقت محددة ومهمة اقتصاديا بالنسبة للجماعات وعموم الناس. أما بالنسبة للوظائف غير الاقتصادية فإنه لا يتصور لها نفس قوة الدفع والتحفيز لعملية التكامل. فالوظائف الثقافية مثلا، ليست مرتبطة بشدة مع الشعور بالحاجات. والتعاون العسكري والدفاع يعرض قليلا من قوة الدفع التكاملي باستثناء عندما تكون العلاقات مدركة بين عبء الدفاع والبناء الاقتصادي وتعهدات الرفاهية. وفي هذا الإطار وجد اتزيوني Etzioni نفسه متفقا مع هاس Haas لاحقا. ففي المستوى العالي لقوة دفع الانتشار الخاص بقطاعات مختلفة من الأدنى إلى الأعلى، فقد وضع (اتزيوني Etzioni) في المستويات الدنيا خدمات الوظائف مثل التعاون البريدي، تحديد موجات الإذاعة، تعاون الشرطة؛ ثانيا، المنظمات المتعاملة مع العمل: الصحة، والشؤون الثقافية؛ ثالثا، الاتفاقات الجمركية، المنظمات العسكرية؛ ورابعا، الاتحادات الاقتصادية أو الأسواق المشتركة.

فالاختلافات بين القطاعات تحسب قطاعيا من خلال أهميتها بالنظر إلى علاقتها بمفاهيم الرفاهية؛ وقطاعيا من خلال درجة ارتباطها أو اعتمادها المتبادل مع القطاعات الأخرى. فقد لاحظ اتزيوني Etzioni أن القطاع العسكري منعزل بشكل كبير ومستقل ما عدا عندما تكون هناك تعبئة صناعية لأغراض عسكرية. إذ أن الوحدات العسكرية لدولتين تستطيع أن تكون متكاملة، وتنسق في خططها الحربية، وتشارك أساطيلها البحرية في المناورات المشتركة، وتكثف في تبادلهما للمعلومات العسكرية، إلخ، بدون أن يكون لها تأثير على القطاعات الاجتماعية. فقط عندما يصل التكامل إلى المستوى الأعلى في صناعة السياسة عندها يكون انتشار عظيم داخل القطاع السياسي، وعندئذ تتطلب عملية التكامل بعض التكامل الحكومي. أما بالنسبة للتكامل الاقتصادي فإنه يؤثر على جميع المجالات الاجتماعية -المستهلكين، المنتجين، الإدارة، العمال، المزارع، الأعمال الصغيرة- ولذلك يميل إلى أن يكون له ارتدادات سياسية شديدة.

فقد قدم اتزيوني Etzioni رؤية نظرية وسوسيولوجية تؤيد نظامه المتنامي. إنه أكثر وظيفية للجماعة الجديدة لتجميع وحداتها (تكامل) من 'التكييف' إلى 'القانونية أو المعيارية' أو العكس بالعكس في نموذج بارسونز التكافلي للأنظمة الفرعية الوظيفية. فكل التتاليات الأخرى هي أقل وظيفية. من ناحية أخرى نجد كل من دويتش Deutsch، هاسHass واتزيوني Etzioni قد بنوا تحليلهم على النمو الاقتصادي من أجل تنقيح مفاهيمي آخر لفكرة 'الانتشار Spillover'، وأعطوا خصوصية أكثر لبعد الزمن. إذ أن هناك تمييز واضح يرسم النظرية الصحيحة بين مستويين افتراضيين هامين لعملية التكامل. وتكون الخطوة الأولى مقبولة ويحتمل أن تتخذ بشرط وجود الحد الأعلى من الإشهار، وستكون مترافقة بأعمدة التفاؤل العالي والتشاؤم في نفس الوقت. ومن ثم تكون هناك منظمة مركزية ومقاييس بدائية غير ناضجة، وغير مجربة، وتعمل حكومات الدول الأعضاء والجماعات الوطنية على التكيف لبدء الفعل

التعاوني. ثم تكون الخطوات اللاحقة مختلفة في منطقها الصريح. وبمجرد تنامي نطاق سلطة الجماعة وأهمية النشاط المركزي في التخطيط والتطبيق وزيادة الفاعلين الأعضاء، يصبح لابد من تعديل الافتراضات حول الانتشار Spillover المؤثرة في السياسات الجديدة. وستبقى السياسات الجديدة في تزايد إلى درجة أن تضيف إلى هيكل السياسة تقاليد عمل جديدة، لكن هناك نقطة نظرية والتي نالت أهمية جديدة وهي عملية التعزيز الذاتي. هذه النقطة يمكن تسميتها كذلك بـــنقطة "الإقلاع Take-off" وهو تشبيه بالطائرة عندما تقلع من الأرض لابد أن يكون لديها سرعة جديدة وقدرات تعبوية جديدة. ويعرّف إتزيوني نقطة الإقلاع بأنها تحدث عندما يصبح للعملية قدرا تراكميا كافيا من قوة الدفع والاستمرار بنفسها، بمعنى، بدون تأييد الوحدات الخارجية غير العضوة. ويعرف كل من دويتش وهاس نقطة الإقلاع بدون الرجوع إلى فواعل خارجية كنقطة تبني عليها النخب السياسية الهدف التكاملي، فهي ارتفاع إلى عالم المؤيدين المتحمسين لموضوع التكامل الذي يصبح لهذا الأخير زخمه الذاتي. بالطبع هناك غموض كبير حول المصطلح. فكما استخدمه دويتش وهاس يمكن تطبيقه على معاهدة الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ عندما تم التوقيع عليها، النقطة الأساسية بالطبع هي عند تبني النخب المهمة للهدف التكاملي. يلاحظ أن تعريف ايتزيوني يتطلب افتراض أن النخب الخارجية تكون منخرطة في العملية التكاملية. من ناحية أخرى يمكن أن يستخدم المصطلح في تقديم فكرة نظرية تتمثل في قوة الانتشار الذي يولد ضغوطا، تستلزم استثمارا مهما لأصول الجماعات الاقتصادية الأساسية، وللتأثير بطريقة ما على 'منطقها المتمدد Its expansive logic'.[1]

(1) Ibid. pp. 82-86.

التفاعل بين دوافع النخب والانتشار:

وجد هاس Haas دليل التكامل في الدراسة التي قام بها حول نشاط النخبة الاقتصادية والسياسية في جماعة الفحم والفولاذ الأوربية، وكذلك دراسة مشروع شومان Schuman Plan لعام 1950 الذي اقترح تأسيس جماعة الفحم والفولاذ والتوقيع على اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأوربية في عام 1957، عبر الانتشار Spillover الناتج من تفاعل المصالح المتنافسة.

وعندما لم يكن هناك إجماع بين نخب الدول الأوربية الستة الأعضاء في الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ زمن تأسيسها، ولم يكن هناك تعهد إيديولوجي واسع لمنظمة فوق قومية Supranationalism، كان هناك تقارب في المصالح الفردية قصير المدى الذي سمح لمشروع شومان لأن يكون أداتيا. وبالنسبة للكلفة المنخفضة وفعالية المنتجين للفحم والفولاذ في كل الدول الستة الأعضاء في جماعة الفحم والفولاذ الأوربية قد رحبوا بالمنظمة لأنها تؤدي بهم إلى الاستفادة من أسواقهم. وأيدت معظم الاتحادات التجارية المنظمة لأن التعاون على مستوى فوق قومي حسّن من قوة تفاوضهم في المفاوضات الوطنية..

وبسبب وجود قضايا سياسية خلافية قليلة، فقد كان ذلك حافزا للنخب للبحث عن جماعات تشاطرها التفكير في الدول الستة الأعضاء في منظمة الفحم والفولاذ. فقد بدأ قادة الاتحاد التجاري من الاتحادات الاشتراكية والمسيحية في تشكيل لوبي مترافق مع معارضيهم من الدول الأعضاء، لأنهم أدركوا أن مصالحهم الفردية تخدم بواسطة تأسيس المنظمات فوق قومية المنظمة للاقتصاد الصناعي؛ التي مصالح العمل فيها ثابتة ولها نفوذ مهم. فقد وجدت النخب في كل دولة عضو أن التكامل الاقتصادي عبر المؤسسات فوق قومية يخدم مصالحها الخاصة؛ ويوفر التقارب في الأهداف العملية دوافعا لتوسيع التكامل إلى قطاعات أخرى غير الفحم والفولاذ.

في الوقت الذي تحدث فيه تغيرات في التوجه بين النخب غير الحكومية، فإن إدراكات النخب السياسية كذلك تتغير ليس بسبب تزايد نشاط جماعة المصلحة على مستوى فوق قومي، وإنما كذلك بسبب المشاكل الناجمة عن الاتفاق الأولي لإنشاء منظمة الفحم والفولاذ التي تتطلب استمرارية واتصال موسع واستشارة بين النخب الحكومية. ففي هذه المفاوضات، تتصرف السلطة العلياHigh Authority في جماعة الفحم والفولاذ كوسيط فوق قومي صادق، يصعّد المصالح المشتركة بواسطة إنتاج حلول الصفقات الشاملة التي تجمع بين إشباع المصالح إلى الحد الأقصى على المدى القصير وتقلص من المعاناة على المدى البعيد إلى الحد الأدنى. وبتحقيق هذه الخدمة، فإن السلطة العليا High Authority تربح منزلة عالية ومهمة، مادام أنها في مركز عملية التفاوض.

فبالرغم من أن مفهوم الانتشار في الوظيفية الجديدة بدا معززا بواسطة توسع النشاط التكاملي عام 1958 في الشؤون الطاقة الذرية والاقتصادية عموما، إلا أن تطور الجماعات الأوربية في هذا الوقت قد أثار العديد من المسائل حول افتراضات المقاربة الوظيفية الجديدة. فقد وجد في الدراسات التي أجريت حول نشاط جماعة المصلحة في الجماعة الأوربية الاقتصادية أن إعادة توجيه الجماعات قد أخذ مكانا، لكن حجم هذا الجهد ما زال موجها نحو الأهداف الوطنية، وأن جماعات مصالح قليلة كانت قادرة على الاشتراك في الإجماع فوق قومي حول القضايا السياسية.

فقد وجد عموما أن جماعات المصالح في الجماعة الأوربية هي أكثر فعالية في العمل على المستوى الوطني بواسطة ممارسة الضغط على حكوماتها، ومع مرور الوقت أصبحت الدول الأعضاء تأتي إلى اجتماع مجلس الوزراء لإرساء سياسة الجماعة الأوربية التي هي في الأصل صيغت عبر إستراتيجية التفاوض الوطني، وبعد ذلك تصبح هذه السياسة غير قابلة للتأثر من قبل جماعات المصلحة التي تعمل على مستوى فوق قومي. لكن بسبب توسع أنشطة وعضوية الجماعة الأوربية، بدأ التحكم في القضايا يتدفق من أيدي وزراء

الخارجية إلى أيدي وزراء التجارة، الزراعة وما إلى ذلك، مما خلق نوعا من اللوبي فوق حكومي ونمى ليتنافس مع أو يكمل أنشطة جماعات المصلحة الخاصة.

بينما تجربة الجماعات الأوربية التي دامت عقدين من الزمن أثارت شكا جديا حول حتمية انتشار التكامل الاقتصادي ليمتد إلى التكامل السياسي، فإن الضعف في المقاربة الوظيفية الجديدة هو أكثر جدية من ذلك. ففشل الدول الأعضاء في الجماعة الأوربية في تحقيق التكامل في السياسة العليا بواسطة أدوات الانتشار انطلاقا من التكامل الاقتصادي هو نتيجة للاختلاف حول الأهداف الوطنية، والاختلاف في ظروفهم الوطنية، وضعف في توحيد القضايا الأوربية المميزة.

فعلامة الانقطاع بين التكامل الاقتصادي والسياسي أدت بجوزيف ناي إلى القول أنه يجب تعطيل العمل بمفهوم التكامل في العناصر الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية، ويجب أن يقاس كل عنصر من هذه العناصر بمؤشرات مناسبة (تدفق البريد كمؤشر للتكامل الاجتماعي مثلا).

وقد قدمت مقاربة بديلة من قبل كل من ليون لينبيرغ وستيوارت شينجولد Leon Linberg & Stuart Scheingold، التي تتضمن فكرة أن التكامل السياسي يكمن في تحويل سلطة صناعة القرارات من المستوى الوطني إلى المستوى فوق قومي في مجالات السياسة المختلفة, فقد اقترحا أن العملية الجماعية أو صناعة القرار فوق قومي يمكن أن تتمثل في:

1- إشباع الغاية الأصلية المتفق عليها من قبل الدول الأعضاء (مثلا تثبيت السياسة الزراعية المشتركة في الجماعة الأوربية الاقتصادية).

2- التراجع عن الغاية الأصلية بسبب فشل اللوائح المشتركة المقبولة والسياسات في أن تكون منتجة (مثلا حالة إخفاق سياسة النقل في الجماعة الاقتصادية الأوربية).

3 - توسيع الالتزامات التي وراء هذه الغاية المتصورة كما حدث عندما توسعت الجماعة من الفحم والصلب في منظمة الفحم والفولاذ الأوربية إلى الاقتصاد العام في الجماعة الاقتصادية الأوربية.

اللافت للنظر في هذه المقاربة هو تأكيدها على تحويل السلطة والشرعية من الدول الأعضاء إلى مؤسسات وإجراءات الجماعة، ومنحها الصورة المركبة لبناء الإنجاز، والانكماش والتوسع في مجالات القضية المختلفة المقامة حولها المحاولات التكاملية. فالتأكيد على ما سماه هاس Haas 'بتحويل السلطة الشرعية Authority-Legitimacy Transfer' يكون بشكل تقوم الدول المستقلة بالتنازل عن بعض سيادتها بدلا من تغيير ولاء النخبة إلى مركز جديد، الذي تميل الوظيفية الجديدة للتأكيد عليه في طروحاتها الأولى. تغير آخر في المقاربة الوظيفية الجديدة والمتمثل في أنها أعطت اهتماما أقل للعلاقات بين النظام الإقليمي والعالم الخارجي، وعوضت ذلك بالتركيز على أنشطة وطموحات النخب داخل المنطقة. فقد ركز عمل اميتاي إتزيوني Amitai Etzioni حول التكامل الإقليمي على أهمية النخب الخارجية في العملية، وفي حالة الجماعة الأوربية الاقتصادية فقد تبيّن أن الضغوط الدبلوماسية والاقتصادية والعسكرية التي مورست من قبل الولايات المتحدة قد عززت التكامل الأوربي إلى درجة أن تأييد الولايات المتحدة الأميركية لبريطانيا على الدخول في الجماعة الأوربية في عام 1962 كان مقابلا للرفض الفرنسي المطلق.[1]

3- سوابق الظروف الإقليمية Regional Backgroun Conditions

تعني سوابق الظروف الإقليمية العوامل المؤيدة للتكامل التي تسبق وجود عملية التكامل أو تكون تمهيدا لها سواء تعلق الأمر بالتجارب والمحاولات التكاملية التاريخية أو تدخل الجغرافيا أو تدخل العوامل السوسيوسياسية. وهناك

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 249-53.

عدد من المحاولات بذلت من أجل حساب "سوابق الظروف Background conditions"، هذه الحالات التي يمكن أن توجد التكامل بين الدول سواء بتوفير الدافعية الممكنة أو تعزيز إمكانيات إنجاز الهدف. فقد قام كارل دويتش Karl Deutsch بأحد التحاليل الأولى، مستنبطة من 14 حالة تاريخية مؤيدة للظروف. كل هذه المقدمات معبرة عن العلاقات بين الفواعل كالتماثل وعدم التماثل، الاعتماد المتبادل والتبعية، الاتصال والانسجام. فالجهود التي بذلت من أجل توسيع وتحسين الإطار التحليلي الذي طرحه كارل دويتش، كانت حول تمييز الأولويات البنائية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للجماعة الإقليمية الجنينية والفواعل الأعضاء فيها.

فقد طرح كارل دويتش في تحليله، أن اختلاف الظروف يمكن أن يكون ميزة الاستراتيجيات المختلفة للتكامل. ولتوسيع المعنى أكثر، فإن الضعف في بعض أبعاد التوحيد يجب قلبها إلى توازن عملي بواسطة قوة خاصة في بعد آخر، ومن المحتمل أن يكون اكتشاف المفاتيح الممكنة للسبل الخيارية بواسطة تحقيق أمن الجماعة والاستقرار الواقعي المقدم من قبل الجغرافيا أو من قبل الوضع السياسي. الملاحظة البسيطة لهذه الفكرة، ترى أن الاستراتيجيات المختلفة للتكامل يمكن أن تقوم على شروط مختلفة، إنه استخدام للفكرة المستمرة لتقييم الدراسات ذات العلاقة. ولذلك يجب أن نلخص الشروط المفترضة في مقاربات أساسية للتكامل؛ منها اختبار رأي الوظيفية الجديدة القائل بأن الصناعة المتقدمة، والديمقراطيات المتعددة، هي أحسن العناصر المرشحة لنجاح التكامل، وأخير، الافتراض القائل أن قدرة التكامل تتحقق بواسطة الهدف الطويل المدى من خلال أدوات الإستراتيجية المتدرجة، إنما مرتبطة بشروط التحكم وتكوين الإجماع في الوحدات الأعضاء في التكامل، لكن نادرا ما نجد هذين العنصرين من الناحية العملية.[1]

(1) Enst B. Haas, Ibid. p. 95.

ميكانيزمات بناء التكامل الدولي وتعميمه

قام جوزيف ناي J. S. Nye بمحاولة إعادة تقييم الوظيفية الجديدة بما يجعلها أكثر قابلية للتعميم في مناطق التكامل المختلفة من العالم. انطلاقا من اعتقاد أنصار هذه المقاربة أنها هي أكثر ملاءمة لتحليل حالات التكامل (كالأسواق المشتركة التي أنشئت فيها مؤسسات مهمة أو تحقيق قوى السوق) من التحليل المهلهل للعلاقات البنيوية. إذ ليست كل المنظمات الاقتصادية الجهوية تستلزم قوى مؤسساتية أو ليبرالية مهمة. فمشاريع السوق المشتركة المتمتعة بمثل هذه الشعبية اليوم هي أكثر تشاركية من السوق. لكن في أي الحالات التي تتحقق فيها قوى السوق المهمة أو القوى المؤسساتية بواسطة جماعة من الدول يمكننا أن نجد التناسقات التي تنتج السلوك السياسي؟ هل صحيح أن الأسواق المشتركة لابد أن تتطور نحو الاتحاد السياسي أو تنزلق نحو التفكك وعدم التكامل؟ باختصار، ما هي ديناميكياتها السياسية؟

حالة توحيد أوربا: اتخذ أرنست هاس Ernst B. Haas من القوى السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، في سنوات 1950-1957 كإستراتيجية مترابطة غرضية للوظيفية الجديدة الخاصة برجال الدولة، والمرتبطة بوضوح بالأحزاب وجماعات المصالح، ووضعها في مفاهيم نظرية بحيث كانت ثرية في توليد الدراسات في كل من أوربا وفي مناطق أخرى. فقد نقح فيما بعد إرنست هاس Ernst B. Haas، وليون ليندبيرغ Leon Lindberg وآخرون الصياغات والمفاهيم الأكاديمية الأصلية للوظيفية الجديدة كما طبقت في أوربا؛ وناقش كل من إرنست هاسErnst B. Haas وفليب شميترPhilippe Schmitter المقاربة التي مازالت في تطور ومن المحتمل أن تكون نموذجا أكثر قبولا للتحليل المقارن.

لكن برغم من هذه التنقيحات، إلا أن المقاربة الوظيفية الجديدة مازالت تتضمن عددا من الأخطاء التي تعكس جذورها في خمسينيات القرن العشرين.

لهذا السبب كانت المقاربة موضوعا لانتقاد كبير (بما في ذلك الانتقادات من قبل أصحابها) والتساؤل حول استخدامها كإطار مفاهيمي للتحليل المقارن في كل من السياق الأوربي المتغير وفي العلاقة بالمناطق الأقل تطورا. ومع ذلك، فالمقاربة الوظيفية الجديدة الأكاديمية لها عدد من المزايا. فقد طوّرت مجال عمل نظري معقد للباحثين؛ إنها حددت العديد من المتغيرات المهمة المعبر عنها بطريقة اقتصادية؛ واستخدام هذا العمل لمعالجة متغيراتها؛ ونالت قبولا معينا بين الباحثين المهتمين بالمقاربة المقارنة الخاصة بسياسة الأسواق المشتركة.

ويمكن تعديل المقاربة الوظيفية الجديدة بشكل تصبح غير خاصة بأوربا لاستخدامها كإطار مفاهيمي في التحليل المقارن إذا ما تم القيام بالمراجعات التالية:

1- إبقاء المتغير التابع أقل غموضا.

2- فكرة السبيل الوحيد للانتقال من الوظائف الشبه تقنية إلى الوحدة السياسية بواسطة أدوات الانتشار والقوى العملية المحتملة الأخرى والسبل المتضمنة فيها.

3- إضافة أطراف سياسية أخرى.

4- قائمة شروط التكامل المعاد صياغتها في ضوء العمل المقارن المقام على عمليات التكامل في المناطق الأقل تطورا.[1]

I. المتغير التابع. الغموض الذي يلف المفاهيم المستخدمة في دراسة التكامل أضحى معروفا، وكذلك "السياسيوية الآلية Automatic politization،" كمتغير تابع في نموذج إرنست هاسErnst B. Haas وفليب شميترPhilippe Schmitter. بالإضافة إلى ذلك، هناك غموض في التأكيد على ما إذا التكامل الاقتصادي لجماعة من الدول يؤدي آليا إلى الوحدة السياسية؟ وهل يعكس اهتمامات الوظيفية الجديدة الأوربية لعقد خلى من الزمن أكثر من

(1) J. S. Nye, «Comparing Common Markets : A Revised Neo-Functionalist Model, » *International Organization* 24 (Autumn 1970): 796-97.

اهتمامات النخب في الدول الأقل تطورا التي تدخل في مشاريع التكامل؟ ويمكن أن يجيب المشككون بأن الجواب على السؤال الذي طرح في نموذج إرنست هاسErnst B. Haas وفليب شميترPhilippe Schmitter هو ببساطة "لا" وبالتالي رفض النموذج لعدم الاهتمام.

فخيار المتغير التابع هو إلى حد ما محكم، ويعكس المصالح والقيم. لكن يرى سرفن- شيبر J. J. Servan -Schreiber أنه ليس من الكافي بالنسبة للأوربيين العيش مثل السويسريين أو السويديين أو من يرى أن أوربا قادرة على الدفاع المشترك وعلى أن توجد سياسة الخارجية تساهم بفعالية في نظام السلام العالمي، ويمكن أن تختار شكلا تكامليا جيدا للمؤسسة السياسية كمتغير تابع ويحتمل أن تتطور اتجاهات مشجعة وولاءات أيضا. فالمهتمين بالفوائد الاقتصادية المأمولة من التكامل يرون أن درجة عالية من الاعتماد المتبادل الاقتصادي بين الدول يمكن أن تساعد على تقليل ميل الدول نحو النزاع ويمكن أن يختاروا التكامل الاقتصادي كمتغير تابع. إلا أن الاقتصاد الليبرالي يقيد هذه العملية إلى مستوى ما سماه جون بندر بـــ"التكامل الاقتصادي السلبي"، بمعنى تحويل العوائق التفاضلية إلى حرية التجارة داخل المنطقة. فالمشككون في المقاربة الليبرالية (مثل تشكيك العديد من الاقتصاديين على أساس العيوب البنائية للأسواق في الدول أقل تطورا) أو أولئك المهتمين بدرجة الاعتماد المتبادل الاقتصادي يقولون أن العملية تستلزم موقفا إيجابيا لأنها تكلف الحكومات بعضا من سيادتها أو حرية الموقف الذي سيختار التكامل الاقتصادي الإيجابي أو الاتحاد الاقتصادي كمتغير تابع الذي سيقاس بواسطة كمية الخدمات ودرجة تنسيق السياسات. من ناحية أخرى، خيار صناعة القرار الجماعي في السياسات المطلوبة في الاتحاد الاقتصادي له ميزة وهي شدة العلاقة الوثيقة مع الدوافع الظاهرة ومصالح الأطراف المطلوبة في مشاريع التكامل في الدول الأقل تطورا.[1]

(1) Ibid. pp. 797-799.

II. الفواعل والأهداف. في النموذج الأصلي للوظيفية الجديدة، الأطراف المهمة هي التكنوكراط التكامليون Integrationist-technocrats والعديد من جماعات المصالح الذين يدفعون الحكومات لإنشاء منظمة التكامل الاقتصادي الجهوي لتقريب الأهداف المختلفة. وتؤسس مثل هذه المنظمات على أساس درجة معينة من التعهد الأولي الذي يؤدي إلى تحرر قوى جديدة في مجال التوازن، وزيادة تدفق التبادلات، وتتطلب زيادة عدد الجماعات الاجتماعية التي تركز تدريجيا نشاطاتها على المستوى الجهوي.

فعملية القوى أو الميكانيزمات بدورها تؤدي إلى نتيجتين:

1- استجابة صناع القرار الحكوميين الوطنيين للضغوط المستمرة من قبل الجماعات التواقة للاحتفاظ بأرباحها من قطاع التكامل، والتي تهدف إلى عدم إعاقة التكامل، والموافقة على زيادة التحويل الأولي للسلطة لصالح المؤسسات الجهوية.

2- أنشطة الجماعة والولاءات الجماهيرية المتزايدة المتدفقة إلى المركز الإقليمي كاستجابات متزايدة للمصالح المشبعة من قبل المركز الجديد، والتي في السابق كانت تشبع بواسطة الحكومات الوطنية. فالأثر الجوهري هو استمرارية العملية الآلية المؤدية إلى الاتحادات السياسية إذا كان هناك: أ)شروط من التغذية الرجعية النظمية بين الوحدات الوطنية، والتعددية الاجتماعية، وتدفقات عالية للتبادلات، والنخبة التكاملية؛ ب) الشروط الأولية المذكورة سابقا؛ وج) الشروط الواجب توفرها في أسلوب صناعة القرار التكنوقراطي ("عمليا فوق قومية Supranationality in practice")، وظهور التبادلات، والتكيفية من جهة الحكومات.

من ناحية أخرى، حالة تأثير شارل ديغولCharles De Gaulle على عملية التكامل الأوربي أدت بهاسHass إلى مراجعة هذه النظرية وإضافة نموذج آخر للفاعل السياسي الذي سماه بالفاعل مع الأهداف أو "المثير-السياسي Dramatic-Political". فالقائد السياسي المثير يستطيع أن ينتصر على القادة

الآخرين؛ حتى في مثل الوضع الذي كان بعد الحرب العالمية الثانية في أوربا، وبالتالي تحول عملية التكامل عن مسارها المتوقع.

ومشكلة القيادة في عملية التكامل ليست حالة من وجود التكنوقراط مقابل السياسيين أو الإدارة في مواجهة السياسة، وليست دائما تستلزم الإثارة. إنها مسألة سيطرة أساليب سياسية مختلفة في أوضاع مختلفة وأزمان مختلفة. فالتكنوقراط الذين يأتون من هيئات التخطيط ووزارات الاقتصاد، لعبوا دورا تأثيريا في تأسيس الجماعة الأوربية للفحم والفولاذ (European Coal and Steel Community 'ECSC')، والسوق الأميركية المركزية المشتركة (Central American Common Market 'CACM')، ومنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية(Latin American Free Trade Association 'LAFTA'). وأسلوب التكنوقراط السياسي مجاله الجماعة وقوته قائمة على تكرار التجربة. أما أسلوب السياسي فمجاله السوق (أو استوديو التلفزيون) وقوته قائمة على قدرته في تعبئة الرأي العام المؤيد له أو السياسي الذي أسلوبه يعتمد على النادي الرسمي أو الحزب الرسمي والذي قوته تقوم على القدرة على تعبئة تأييد النخبة العسكرية النافذة والمنظمات السياسية. هذه النماذج الأخيرة المنتخبة أو المؤيدة للسياسيين تميل إلى أن تكون حرس الأمن ومظاهر "جذب تقدير الذات Pooled Self-esteem" الخاصة بالحياة السياسية التي عرفها ستالي هوفمان Stanley Hoffmann بـــ "السياسة العليا High Politics ". إنهم يقومون بوظيفة مهمة وهي شرعنة (أو تدمير شرعية) مختلف المواقف اللازمة في التكامل الإقليمي. من ناحية أخرى، يلعب الساسة التكنوكراط دورا مهما في الاستجابة للمنطق الاقتصادي للتكامل والقيام بالتسويات الضرورية لجعل العملية تعمل.

أخيرا، قائمة الأطراف الوطنية يجب ألا تتضمن فقط الجماعات التي تدرك نفسها أنها تستفيد من التكامل ولكن كذلك الجماعات المعارضة لها، والجماعات الحيادية التي يمكن أن تعبأ في جانبها. فكما طرح ليون ليندبيرغ وستيوارت شانقولد Leon Lindberg & Stuart Scheingold، يمكن

لجماعات معينة، بواسطة الوظيفة أو بواسطة المنطقة أن تتباطأ خلف توزيع المنافع المرافقة للتكامل. وبالرغم من أنهم يمكن ألا يعارضوا التكامل إذا لم يعوا علاقة مشاكلهم بالسوق المشتركة، إلا أنهم يمثلون المشكلة الكامنة. وفي الأخير يجب أن نظيف فئة قادة الرأي العام الذين يخلقون حدودا واسعة أو ضيقة لشرعية المشاريع التكاملية. ففي بعض الحالات، عندما يصبح التكامل قضية انتخابية، يخلق قادة الرأي تأييدا معينا أو معارضة معينة لمشاريع التكامل.

ففي النموذج الأصلي للوظيفية الجديدة، المتطور عبر الزمن، أشار العديد من الملاحظين إلى بقرطة السياسة، وتراجع الإيديولوجيا، وتنامي الاهتمام الشعبي بالرفاهية. وعندما كانت السياسات الخارجية منخرطة تماما في الحرب الباردة في الثنائية القطبية، كانت استجابة صناع القرار الوطنيين للمنطق الاقتصادي التكاملي عالية عند افتراض وجود الزيادة الاقتصادية. فقد كان التفكير حول إمكانية تجاهل الساسة التكنوقراط انتخاب أو تأييد السياسيين لهم وإمكانية تشكيل روابط بأي منظمة إقليمية قوية بشكل ستتجاوز العجلة أي واحد لتغيير النموذج الاقتصادي.

هناك كذلك تزامن ممكن بين استجابات تأثير عملية القوى والحفاظ على الوضع القائم. فإذا لم تكن عملية القوى قوية جدا، يمكن أن يفضل القادة السياسيين التسامح مع عائق اللعب معهم بدلا من مواجهة ما يبدوا لهم من وجهة نظرهم تكاليف سياسية للتغذية الرجعية السلبية أو الإيجابية. وإذا لم تكن ضغوط الجماعة جد قوية (العامل الذي سيتغير مع قوة التعددية) وإذا لم يكن الرأي العام شديدا في اتجاه واحد أو آخر، فإنه سوف يكون رد الفعل الطبيعي لصناع القرار القائمين بدور حراس الأمن ووظائف الحفاظ على هوية الدولة سلوك الطريق الوسط في الوضع القائم.

فإذا لم تتوفر الحالات السابقة، أو إذا لم يكن القادة الذين لهم شرعية سياسية هم أنفسهم لديهم تفضيلات قوية للتكامل أو ضده، فإنه سيكون هناك تغذية رجعية سلبية أو إيجابية للمنظمة الإقليمية. والتغييرات السريعة أو الدرامية

في القيادة ستعامل كمتغير دخيل. ففي ضوء التجربة الأوربية نجد الأزمة الاستعمارية الفرنسية قد أفرزت قيادة جديدة بنظرة تقليدية لأهمية سيادة الدولة (شارل ديغول)، هذا التغيير غالبا ما يرافق الحركات السياسية ذات النظرة اليمينية. كذلك بالنسبة للحركة الثورية اليسارية التي تأتي بقيادة جديدة التي تتعهد باستخدام الدولة والتخطيط لإعادة بناء المجتمع، يمكن كذلك أن يكون لها تأثير وطني كبير.[1]

III. الميكانيزمات العملية. هناك تباين واسع في الأسباب التي يمكن أن يكون محتاجا إليها لوضعها في الاعتبار عند إنشاء منظمة اقتصادية جهوية. فمن بين أهم هذه الأسباب ظهور نخبة إصلاحية جديدة مع زيادة في الأهداف الاقتصادية المتناغمة مع مضامين الرفاهية المحددة لحجم السوق، والظروف في البيئة الخارجية التي تضغط على كل من الرأي العام والقادة السياسيين الشرعيين بالإقناع السياسي أو الانتفاع من إدراج الهوية الإقليمية في التشكيل المؤسساتي. فالهدف المتوخى بالنسبة للوظيفية الجديدة هو الكشف عن القوى التي تنبثق عن إنشاء منظمة جديدة وتمارس الضغط على صناع القرار من أجل الاستجابة التكاملية أو اللاتكاملية. بمعنى التساؤل عن الميكانيزمات العملية التي تنبثق عن إنشاء منظمة اقتصادية إقليمية؟

فكما رأينا، النموذج الأولي للوظيفية الجديدة قدم أربع ميكانيزمات عملية أساسية التي تتبع إنشاء السوق الاقتصادية المشتركة:

1- الروابط الوظيفية الجوهرية للمهام.

2- زيادة التدفقات أو التبادلات.

3- دراسة الروابط والتحالفات.

4- جماعات الضغط الاقتصادية، بما في ذلك الجماعات المشكلة على المستوى الإقليمي.

(1) Ibid. pp. 799-803.

إلا أن العمل اللاحق من قبل الباحثين الآخرين يقترح أن هناك على الأقل ثلاثة ميكانيزمات عملية إضافية التي يمكن أن تظهر أو تكون مشجعة على إنشاء منظمة اقتصادية إقليمية وهي:

5- توفر الأطراف الخارجية.

6- الإيديولوجيا الإقليمية واشتداد الهوية الإقليمية.

7- التنشئة الاجتماعية للنخبة.

مما سبق، يمكن أن تقسم الميكانيزمات العملية وفق تحرير أو إزالة حواجز الدولة على التدفق الحر للبضائع والعوامل التي تخلق من جراء تأسيس المؤسسات الإدارية. وسواء استطاع صناع القرار تجاهل ضغوط القرارات التي خلقتها عملية الميكانيزمات أو سيجبرون على القرارات التكاملية أو عدم التكامل، سيعتمد كل ذلك على قوة الميكانيزمات العملية. باختصار، الاعتماد على شروط معينة، والميكانيزمات العملية يولدان ضغوطا كبيرة يمكن أن تكون لها آثار سلبية أكثر منها إيجابية على عملية التكامل.

فقوة التعهد الأولي المعبر عنه في تعهدات الاتفاقية حول التحرير وفي المؤسسات المنشأة، متأتية من قوة الميكانيزمات العملية التي خلقتها، بالإضافة إلى ذلك، تفاعل الميكانيزمات مع بعضها البعض في كل طريقة كتعزيز أو إلغاء تأثيرها الخالص على صناع القرار السياسيين. فمثلا، ظهور التبادلات والروابط الجوهرية يمكن أن يؤديان إلى زيادة تنشئة النخبة ودراسة الروابط. من ناحية أخرى، التورط العالي للأطراف الخارجية في عملية التكامل يمكن في بعض الأحيان أن يلغي المطالبة بالإيديولوجية الوطنية. وفي ما يلي تفصيل الشروط العملية للتكامل:

أ ـ **الترابط الوظيفي للمهام** Functional Linkage of Tasks. يساء باستمرار تطبيق مفهوم الانتشار لتغطية أي إشارة حول زيادة التعاون، وبالتالي سلب قيمته التفسيرية. فبالرغم من أن الصياغة الأصلية كانت غامضة على نحو ما، إلا أن إرنست هاس Hass قد استخدم المصطلح لتغطية كل من الروابط

المدركة بين المشاكل التي تظهر في خاصيتها التقنية الجوهرية والروابط المنشأة بتعمد أو المبالغ فيها من قبل الأطراف السياسية (ما يمكن تسميته "بالانتشار المهذبCultivated Spillover"). فبالرغم من هذه المشاكل والتأثير الأقل للقوة ، فإن الإدراك بعدم التوازن المنشأ بواسطة الاعتماد المتبادل الوظيفي أو الروابط الجوهرية للمهام يمكن أن تدفع بالفواعل السياسية إلى إعادة تحديد مهامهم المشتركة. أو كما يرى ولتر هالستاين Walter Hallstein، أن المنطق المادي لحقائق التكامل تدفعنا بقسوة من خطوة إلى خطوة، ومن مجال إلى آخر.

فمثلا، بعد تخفيض الحواجز الجمركية في الجماعة الاقتصادية الأوربية European Economic Community (EEC)، فإن هوامش ربح الشركات ومواقعهم التنافسية كانت متأثرة بقوة بواسطة الأنظمة المتباينة للضرائب، وهذه الحقيقة أدت بدول الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC) إلى تبني نظام مشترك لحساب الضريبة والقيمة المضافة. وعندما بدأت التكاليف الفرنسية في الزيادة بالنظر إلى تلك الموجودة في الجمهورية الفدرالية الألمانية (ألمانيا الغربية) بـــ 3 % سنويا (مثلا، التضخم في فرنسا كان أعلى من نظيره في ألمانيا)، فإن النتيجة الأولية كانت الأزمة المالية في نوفمبر 1968 وفرض إجراءات فرنسية مقيدة للتجارة من أجل حماية ميزان مدفوعاتها. وعلى المدى الطويل كانت النتيجة إقناع الحكومات بقبول الخطة المقترحة من قبل لجنة الجمعيات الأوربية حول تنسيق السياسات الاقتصادية على المدى القصير والمتوسط. وفي الزراعة الفوائض المتولدة من نظام التسعيرة المشترك دفع بالحكومات نحو سياسة بنائية مشتركة.

وعندما خفضت دول أميركا الوسطى الحواجز الجمركية وجدت نفسها مجبرة على تبني سياسة مشتركة متضمنة تقديم حوافز من أجل جذب الصناعة الأجنبية في مجالات معينة من سوقها الكبير. وفي إفريقيا الشرقية، وجود خدمة سكة الحديد المشتركة أدى بثلاثة دول إلى دراسة التنسيق في النقل البري. وتجدر الإشارة إلى أن مثل قوى العمل هذه موجودة في الاقتصاديات التخطيطية أيضا. من جهة أخرى يرى فريدريك برايورFrederick Pryor أن صعوبات

إنجاز شراكة تجارية داخلية متماسكة داخل مجلس المساعدة الاقتصادية المشتركة Council for Mutual Economic Assistance (CMEA) دفعت بالأطراف إلى الانتباه إلى إمكانيات التنسيق من أجل الإنتاج ككتلة، وتجسد ذلك في زيادة مجال أنشطة(CMEA).

فإعادة تحديد المهام لا يعني أنه يحتاج إلى زيادة درجة المهام المشتركة، لأنه يمكن أن تكون الاستجابة سلبية. وإذا الشروط التكاملية لم تنتج عن الخبرة الإيجابية للتحالف الكبير للأطراف، فإن العقبة الناتجة عن عدم التوازن يمكن أن تُقهر بواسطة فك الارتباط الأصلي. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها الحلول الوطنية لأزمة الفحم في عام 1958 في دول المنظمة الأوربية للفحم والفولاذ ECSC، وعزلة سوق الزراعة الفرنسي وألمانيا الغربية بعد التغييرات في القيم الجارية في عام 1969، أو تحطم العملة المشتركة في إفريقيا الشرقية في عام 1966. فإذا هذا الارتباط سبب الانتشار، يمكن كذلك أن يسبب التراجع في مستوى التكامل الدولي.[1]

ب- ظهور المعاملات التجارية Rising Transactions . إذا أدت مبادرة مشروع التكامل الإقليمي إلى ظهور استجابة غير متوقعة من قبل القوى الاجتماعية الناتجة عن ظهور المعاملات التجارية الكبيرة (التجارة، حركات الأموال، الاتصالات)، فإن الفواعل السياسية:

1- يمكن أن تواجه تحمل أعباء ثقيلة الخاصة بالمؤسسات التي أسسوها للتعامل مع مثل هذه المعاملات ومع الحاجة إلى تقليص هذه المعاملات؛

2- أو محاولة التعامل معها عبر الإجراءات الوطنية؛

3- زيادة قدرة المؤسسات المشتركة التي أسسوها.

(1) Ibid. pp. 804-05.

وبالتمعن في الأمر، فإن هذا يختلف عن الانتشار كما حدد سابقا عندما لا تبرز الديناميكية من عدم التوازن الناتج عن قطاع التكامل في نظام الاعتماد المتبادل الوظيفي، ولكنه أقرب إلى نظرة أميتاي إتزيوني Amitai Etzioni الذي يرى أنه يزداد حجم الأنبوب كلما زاد حجم التدفق. بمعنى آخر، ظهور المعاملات التجارية لا يحتاج إلى أن يؤدي إلى اتساع مهم في مجال (صف من المهام) التكامل ولكن يمكن أن يؤدي بدلا من ذلك إلى اشتداد القدرة المؤسساتية المركزية للقيام بمهمة معينة.

وسواء كانت للتغذية الرجعية الناتجة عن ظهور المعاملات التجارية أثر إيجابي أو سلبي على التقدم نحو الاتحاد الاقتصادي فإنه مرة أخرى يتوقف ذلك على التغييرات في الشروط الدنيا.[1]

ج- دراسة الروابط وصياغة الاندماج Deliberate Linkages and Coalition Formation. تقوم صياغة الاندماج على ما يسمى بـ "الانتشار المهذبCultivated Spillover". على عكس الانتشار الخالص Pure Spillover الذي تأتي فيه القوة الرئيسية من الإدراك المشترك للدرجة التي تكون المشاكل هي الكسب البيني الذي لا مفر منه في الاقتصاد الحديث، والمشاكل المتعمدة مرتبطة ببعضها البعض في الصفقات الشاملة لا على أساس الضرورة التكنولوجية ولكن على أساس الإسقاطات السياسية والإيديولوجية والإمكانات السياسية. وتأتي بعض المبادرات بهدف الرغبة في الاستفادة من الفرص الجديدة. وتأتي مبادرات أخرى في صياغة الاندماج نتيجة اهتمام السياسيين بالحاجة إلى تحقيق توازن المنافع في مشروع التكامل. كذلك يلعب البيروقراطيون الدوليون دورا مهما في صياغة الاندماج بواسطة طرح الاقتراحات المرتبطة بالقضايا وبواسطة التصرف كوسيط صادق أثناء المفاوضة.

في هذا الإطار، هناك مثالان مختلفان في الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC)، الأول يتمثل في الاتفاقية الشاملة لعام 1960 التي أحدثت خفضا في

(1) Ibid. pp. 805-06.

الرسوم الداخلية لإرضاء أولئك التواقين إلى تقدم السوق المشتركة وفي نفس الوقت تخفيض الرسوم الخارجية لإرضاء أولئك المهتمين بفقدان التجارة الخارجية. على العكس من ذلك في المثال الثاني، في عام 1965 لم تنجح اللجنة الأوربية للجمعيات في اقتراح الاتفاقية الشاملة لأسعار الزراعة المؤيدة لفرنسا، ولم يكن هناك نجاح لوسيلة الاتفاقات الشاملة حتى اجتماع قمة لاهاي في ديسمبر 1969. بمعنى آخر، النشاط البيروقراطي يمكن كذلك أن يؤدي إلى التقييد البيروقراطي عندما لا تكون الاتفاقات الشاملة مرتبطة بالسياسيين.

كما يمكن للبيروقراطيين والسياسيين الإقليميين أن يدرسوا تفاصيل المشاريع ووضع معها اتفاق شامل وبالتالي توسيع تحالفهم لتأييد موقف معين. نفس الشيء يمكن أن يحاولا (السياسيون والبيروقراطيون) إقناع الأطراف أو الجماعات المنتفعة لأن تربح بواسطة التماثل مع المشروع؛ وتصب هذه الجهود في بناء تحالف من أجل تأييد معين يمكن أن يكون له أثر سلبي، لكن إذا أصبح المشروع متماثل جدا مع جماعات معينة فإن المشروع يتحول إلى نجاح سياسي. فانقلاب القصر في هوندراس وغواتيمالا لم يؤثرا في السوق المشتركة لأميركا الوسطى، لكن الثورة الاجتماعية في إحدى هذه الدول سوف تؤثر على وجه التقريب. نفس الشيء إذا مشروع التكامل كان شديد التطابق مع التأييد من قبل جماعة معينة (مثلا رجال الأعمال البيض في إفريقيا الشرقية) فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى التقليل من المطالبة بالتوسع التطابقي. أخيرا، الاعتماد على تحالف معين من أجل تأييد التكامل يمكن أن يعطي تلك الجماعة قوة الفيتو على الخطوات الطويلة نحو الاتحاد الاقتصادي، خاصة في الأوضاع غير المؤيدة لشروط التكامل.[1]

د– **التنشئة الاجتماعية للنخبة** Elite Socialization. مبادرة مشروع التكامل تخلق فرصا لكل من صناع القرار الذين يحضرون الاجتماعات وثانيا للبيروقراطيين في المؤسسات الإقليمية لتطوير الروابط الشخصية والشعور

(1) Ibid. pp. 806-07.

التعاوني الممكن. فقد ركز كل من ليو لينبيرغ ولورانس شيمان Leon Lindberg and Lawrence Scheinman انتباههما على الاتصالات المتزايدة للسياسيين، والبيروقراطيين الوطنيين، ولجنة البيروقراطيين عبر الاجتماعات المختلفة ومؤسسات الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC). ووضعا في الاعتبار أعمال الممثلين الدائمين ومجلس (EEC) وأيضا وضعا في الاعتبار اجتماعات وزراء الاقتصاد في أميركا الوسطى، وتوصلا إلى نتيجة مفادها أن كل هذه العوامل أدت إلى نمو شعور بالهوية الجماعية بين أفراد العمل داخل هذه المنظمات.

كما أن الاتصال الناتج عن التنشئة السياسية أو التنشئة البيروقراطية لصناع القرار الذي لا يغير شروط التكامل السيئة؛ سببه عزلة معظم أطراف التكامل عن التأثير السياسي. وهذا مستوحى من تجربة البيروقراطيين في أوربا، خصوصا في بروكسل وباريس وبون. الأكثر من ذلك؛ أنه من الممكن أن الاتصالات الإيجابية الناتجة عن وجهة نظر الفرد يمكن أن تسبب استجابة سلبية من قبل القادة غير المستقرين الذين يريدون الاحتفاظ بعزلة شعوبهم.

إذن أحد الأسباب التي تجعل التنشئة الاجتماعية للنخبة على وجه التحديد ميكانيزم عملي مهم هو أنها تمس أحد الجماعات التي غالبا هي أكثر مقاومة لفقدان التحكم الوطني؛ على اعتبار أن الكثير من البيروقراطيين في الحكومات الوطنية يشعرون بفقدان القوة بسبب تحول الوظائف إلى المركز الإقليمي. وبالتالي التنشئة الاجتماعية للنخبة تجعل البيروقراطيين المنخرطين في العملية الإقليمية في اللجان أو في الأمانة الإقليمية، يتعلمون عن طريق العمل وبالتالي يكون التمييز بين البيروقراطيين الإقليميين والوطنيين غير واضح من حيث الأداء الوظيفي أو من حيث التأييد للتكامل الدولي.

فمثلا أحد أهداف اللجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية Economic Commission for Latin American (ECLA) ولاحقا بنك التنمية والتبادل الأميركي Inter-American Development Bank ومعهد تكامل أميركا

اللاتينيةInstitute for Latin American Integration هو استخدام برامج التدريب لخلق جماعة قوية من البيروقراطيين الوطنيين المؤيدة للتكامل. وبعض التقديرات لحجم هذه الجماعة المدربة تتجاوز 5،000 شخص. ونتيجة لهذه العملية أصبح ما يسمى في أميركا الوسطى بـــ "مافيا التكامل Integration Mafia" المكونة من مئات الأشخاص الذين يعملون من وقت لآخر مع مؤسسات التكامل. لكن لابد من الإشارة إلى إمكانية المبالغة في تقدير أهمية ودور هذه الاتصالات وعمليات التنشئة الاجتماعية للنخب، والدليل على ذلك أنه عندما انظم كل من الأمين العام السابق للجنة الاقتصادية لأميركا اللاتينية (ECLA) والأمين التنفيذي لمنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA) إلى حكومتيهما الوطنيتين لم ينجحا في خلق سياسات تكاملية.[1]

هـــ- تكوين الجماعة الإقليمية Regional Group Formation.

أسس فيما مضى مشروع التكامل الإقليمي الذي يمكن أن يعمل كعنصر جذب للجماعات الخاصة لخلق نماذج متعددة من المنظمات غير الحكومية الرسمية وغير الرسمية للتأثير وحماية مصالحها المشتركة على المستوى الإقليمي. فبالإضافة إلى أن تحول النشاط السياسي نحو المستوى الإقليمي يمثل المصدر المحتمل للضغط الإقليمي على الحكومات الوطنية، فإن هذه التجمعات غير الحكومية كذلك لها تأثير في التنشئة الاجتماعية للنخبة. فبحلول عام 1965 كان هناك 231 مكتب إقليمي للشركات التجارية والمالية و117 شركة زراعية إقليمية بمكاتبها في بروكسل. نفس الشيء هناك نمو كبير للمنظمات غير الحكومية الإقليمية في أميركا الوسطى عندما تكونت السوق المشتركة. ويظهر كذلك دور هذه الجماعات في أزمة عام 1969، عندما أصدرت كل من الغرفة التجارية الفدرالية والمركز الأميركي للصناعة بيانات تدافع عن السوق المشتركة.

(1) Ibid. pp. 807-09.

لكن عموما تبقى هذه المنظمات غير الحكومية الإقليمية ضعيفة القوة. لأن ففي العديد من الحالات تميل نماذج المصالح المتجمعة على المستوى الإقليمي نحو العمومية الشديدة، مع بقاء خصوصية أكثر للمصالح والبنى على المستوى الوطني. فمثلا، بالرغم من وجود أمانات الاتحاد التجاري الإقليمي في بروكسل، إلا أن فكرة المفاوضات الجماعية على المستوى الأوربي لخلق السوق الأوربية لم تتم بسبب الانقسامات في حركة العمل وكذلك بسبب أهمية القوة الحكومية الوطنية في المفاوضة الجماعية. وبالرغم من أن اللجنة الأوربية قد اتخذت خطوات لتشجيع المنظمات الزراعية والصناعية مثل اتحاد الصناعيين للجماعة الأوربية Union des industries de la Communauté Européene (UNICE) ولجنة منظمات الحرفيين الزراعيين Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) بواسطة التشاور معهم رسميا بدلا من التشاور مع المنظمات الوطنية؛ إلا أن مصدر القوة المهم لجماعات المصالح مازال باقيا على المستوى الوطني.[1]

و– المطالبة بالهوية الإيديولوجية Ideological-Identitive Appeal.

هناك رغبة مشتركة بين الجماعات الصغيرة لتقتفي أثر الجماعات الكبيرة دائما وتصبح أحد العوامل المؤدية إلى مبادرة مشروع التكامل الإقليمي. فيما مضى أسست المنظمة الإقليمية بواسطة وجود رمزي وأيضا بأفعال رمزية (مثلا، جهود لجنة هاليستاين Hallstein Commission؛ خاصة قبل 1965)، لكن يمكن أن يتضاعف هذا المعنى باللجوء إلى الهوية. فأسطورة الاستمرار والحتمية هي مظهر مهم للاحتكام إلى الهوية الإيديولوجية. والمعنى القوي والكبير للاستمرار والمطالبة بالهوية هو أن هناك إرادة أقل للجماعات المعارضة التي تهاجم مشروع التكامل. فالسياسيون في الهندوراس وكوستاريكا غير متحمسين لإيجاد التكامل وبالتالي هي ذريعة لمهاجمة طريقة سير السوق بدلا من المفهوم ذاته.

(1) Ibid. pp. 809-10.

وفي بعض الحالات معنى الاستمرار وقوة الاحتكام إلى الهوية يمكن أن يساعدا الجماعات أو الحكومات على التسامح مع خسارة قصيرة الأجل أو معاناة تقلان في قيمتهما عن ربح دائم. كما أن أسطورة الاستمرار القوي تتجسد من خلال استثمار رجال الأعمال على قاعدة السوق الكبير وبالتالي جعل الأسطورة حقيقة في شكلها الملموس، كما حدث في الأيام الأولى للجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC). من ناحية أخرى، مجرد وجود المنظمة يمكن أن يعمل كرمز لإشباع حاجات الشعب، وأن أفعال المنظمة تحت الشروط المختلفة يمكن أن تضاعف واقعيا المنافسة كما يرى شارل أندرسون وعلي مازروي Charles Anderson and Ali Mazrui أنه حدث ذلك كنتيجة للاتصالات الاقتصادية في منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA) وفي السوق المشتركة لإفريقيا الشرقية East African Common Market (EACM). أخيرا، إذا كان هناك نموا مؤثرا للاحتكام إلى الهوية، فإنه يمكن أن يسبب استجابة سلبية على الطرف غير الآمن من القادة القوميين، خاصة في ظل ظروف غير مؤيدة لهم.[1]

ي- إشراك الأطراف الخارجية في العملية Involvement of External Actors in the Process. الصياغة الأصلية للوظيفية الجديدة لم تعر اهتماما كافيا لدور الأطراف الخارجية في عملية التكامل بالطبع كرد فعل على الفدراليين الذين بالغوا في التأكيد على ذلك، وبالطبع في غياب تغير في الوضع في أوربا زمن صياغة المقاربة. نحن الآن وراء مستوى الانتقاد الأولي عندما نستطيع الحديث عن "الحفازين" أو العوامل الخارجية بالمفهوم العام. فبناء على التمييز بين العوامل الخارجية الفاعلة والمفعول بها (تلك العوامل الطبيعة الواسعة غير المتأثرة بالعملية المتغايرة مع أولئك الذين يمثلون الفعل المدروس من قبل الأطراف الخارجية المتأثرة بواسطة خلق مخطط إقليمي)، أدرجت إدراكات

(1) Ibid. p. 810.

الطرف الإقليمي للوضع الخارجي كأحد الشروط التكاملية، والاهتمام بإشراك الأطراف الخارجية في مشروع التكامل كميكانيزم عملي.

يمكن لعملية التكامل أن تستلزم أطرافا متعددة، بما في ذلك الحكومات الأخرى، والمنظمات الدولية الأخرى، والفواعل غير الحكومية الأخرى كالشركات الدولية. فمثلا، وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية United States Agency for International Development ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأميركا اللاتينية United Nations Economic Commission for Latin America كلاهما لعبا أدوارا مهمة في السوق المشتركة لأميركا الوسطى. كما لعب تأييد الحكومة الفرنسية دورا مهما في المنظمات دول الإفريقية المستعمرة من طرف فرنسا مثل منظمة الشراكة الإفريقية المدغشقرية Joint African and Malagasy Organization (OCAM)، والاتحاد الجمركي والاقتصادي لإفريقيا الوسطى Union douaniére et économique de l'Afrique central (UDEAC)، ومجلس التفاهمConseil de l'entente. كما لعبت الشركات غير الأهلية أدوارا مهمة في أخذ امتيازات فرص السوق الكبير المنشأ من قبل كل من الجماعة الاقتصادية الأوربية (EEC) ومنظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA).

وتدرك بعض الأطراف الخارجية أن مصالحها تتأثر عكسيا بواسطة عملية التكامل، ويصبحون متورطين في طريق سلبي. ويمكن أن يحدد هذا الأثر السلبي في جزء منه بواسطة بعض الشروط التكاملية، لكن عن طريق العوامل الخارجية التي من المحتمل أن تكون محددات مهمة. من ناحية أخرى، الإشراك الكبير الإيجابي للعوامل الخارجية يمكن كذلك أن ينتج أثرا سلبيا في الحالات التي تعطيهم حق الفيتو على الخطوات التكاملية.[1]

---

(1) Ibid. pp. 811-12.

شروط التكامل

بعد الحديث عن بناء التكامل ومكيانيزمات إنجازه في مناطق مختلفة من العالم، ذهب جوزيف ناي للحديث عن محدد آخر لنمط الاستجابة التكاملية وهو مجموعة الشروط التي يحددها في إمكانية التكامل في المنطقة. هذه الشروط تترافق مع الاستجابات الإيجابية للضغوط المتولدة من الميكانيزمات التكاملية. كما يؤثر كذلك التعهد الأولي القوي في الاتجاه نحو التكامل، وبالتالي قوة عملية الميكانيزمات. فقائمة الشروط المكوّنة للإمكانية التكاملية في المنطقة تقوم على القائمة المنقحة لكل من هاس وشميتر Haas and Schmitter لكن مع بعض الحذف والإضافات وإعادة الصياغات من قبل ناي.[1]

ويمكن تلخيص الشروط التكاملية لناي في النقاط التالية:

الشروط البنائية Structural Conditions

الشروط البنائية المؤثرة في طبيعة التعهد الأولي بالتكامل والتأثير التالي لعملية القوى التي تتلوا مبادرة مشروع التكامل الاقتصادي هي كما يلي:

1_ التماثل أو التساوي الاقتصادي للوحدات SYMMETRY OR ECONOMIC EQUALITY OF UNITS. هذه إعادة صياغة هاس وشميتر Haas and Schmitter "لحجم الاتحاد في سياق وظيفي معين." ويبدو لأول وهلة أن هذا الشرط مناقض لفكرة "مناطق القلب"، التي ترى أن وجود دول أعضاء في مشروع التكامل غير متساوية الحجم يمكن أن يكون شرطا مساعدا لعملية التكامل. فقد ذكر كل من كارل دويتش واميتاي إيتزيوني ووبراس

(1) Ibid. p. 814.

روزاتKarl Deutsch and Amitai Etzioni, Bruce Russett أن ليس هناك نظرية جد مقنعة أو دليل حول التكامل الدولي يشير إلى أن الأعضاء المتوقعين في وحدة جديدة يجب أن يكونوا في نفس الحجم.

كما يرى آخرون أن التكامل الاقتصادي يمكن أن يكون ناجحا بين الشركاء المتساوين. فالميل المفترض للصناعة نحو التجمع للاستفادة من الاقتصاديات الخارجية المتطورة، ودخول صناعات هذه الاقتصاديات إلى الدول الأقل تطورا قد يعود عليها بنتائج سلبية لا تقل عن جذب الموارد الأولية نحو الدول الغنية. والمثال الذي يطرح في هذا المقام باستمرار هو النتيجة المضرة لاتحاد شمال إيطاليا مع جنوبها في القرن التاسع عشر.

هناك العديد من النقاط الجديرة بالذكر التي تشير إلى الخلاف النظري الواضح حول دور حجم الدولة في نظرية التكامل. أولا، إنه يتلاشى في وجه الصياغة الدقيقة لما يسمى بالتكامل. إذ أن ما يمكن أن يكون صحيحا لأحد نماذج التكامل (مثلا التجارة) يمكن ألا يكون كذلك لآخر (مثلا الاتحاد السياسي). فمشاكل تباين الحجم كانت كارثية على منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية Latin American Free Trade Association، لكنه لم يوقف قيادة سردينيا في إنشاء وصيانة المؤسسات المشتركة في إيطاليا في مواجهة إدراك النخبة للهوية الوطنية وضمن النظام الدولي في القرن التاسع عشر الذي كان مظهر الإكراه فيه هو القبول. وإنه لمن الجدير بالتذكير أن الفرضية الأصلية لدويتش Deutsch حول "دول القلب" قد صيغت في علاقة بعدد من الحالات التاريخية للأمن الجماعي. ونظرة إيتزيوني Etzioni مؤداها أن الاتحادات المساواتية تميل إلى أن تكون أقل حسما من اتحادات النخبة لكنها أكثر قدرة على إنتاج التعهدات، فيمكن أن يكون صحيحا بالنسبة للاتحادات المهتمة بمستوى التنسيق الأدنى في السياسة الخارجية (الشاهد على ذلك الاختلاف بين منظمة الدول الأميركية Organization of American States « OAS » ومنظمة الدول الإفريقية Organization

(of African Unity « OAU » وليس بالنسبة للمستويات العليا من الاتحاد الاقتصادي (LAFTA مثلا مقابلCACM).

فلم يفسر عدم المساواة في مفهوم إجمالي الإنتاج الوطني؛ وإنما بدلا من ذلك فُسر كمستوى من النمو مع الإنتاج الوطني الكلي لكل فرد كمؤشر للتكامل، كما أن الرسم البياني للتشتت Scattergram البسيط يشير بسرعة إلى العلاقة بين منظمة التجارة ومستوى التطور. فعدد الحالات قليل لكن يبدو تقريبا صحيحا أنه في المنظمات الاقتصادية الإقليمية غير المهيمنة، المستوى الأكثر مساواة في التطور (يقاس بحصة كل فرد بالنسبة للإنتاج الوطني الإجمالي) هو التكامل العالي في التجارة (الصادرات البينية الإقليمية كنسبة من مجموع الصادرات). الأكثر من ذلك، لا يوجد هناك مشروع تكامل اقتصادي (السوق المشتركة أو منطقة التجارة الحرة) الذي يزيد عن 20% من تجارته الإقليمية له أكثر من نسبة 2/1 من التباين في الدخل الفردي.

فإذا لم يفسر التباين في مفاهيم مستوى التطور وإنما في مفاهيم الحجم الكلي للاقتصاد (يقاس بالنظر إلى الإنتاج الوطني الإجمالي)، عندئذ يبدو أن الحجم (حجم الدولة)له تأثير متباين من المناطق الأقل تطورا إلى المناطق المتطورة.[1]

2. قيمة النخبة المكملة ELITE VALUE COMPLEMENTARY.

سواء فكرت جماعات النخب المتشابهة بنفس الطريقة أم لا؛ فإن النتائج شاهدة على أن النخبة الديغولية Gaullist كانت مكملة لمجموعة صناع القرار الديمقراطيين المسيحيين والاشتراكيين في أوربا في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين. لكن متى توضع النخب في الحسبان وما هو الحجم الضروري

(1) Ibid. pp. 814-17.

لأن تكون مكملة؟ عموما، أكبر نخبة مكملة هي التي تصبح قوة مؤثرة على السياسة الاقتصادية المنعكسة في البيانات المتشابهة والسياسات نحو القضايا السياسية-الاقتصادية الأكثر بروزا في منطقتها، والموفرة لأحسن شروط الاستجابة الإيجابية أو السلبية لضغط القرارات المنبثقة من عملية الميكانيزم.[1]

3- التعددية (الجماعات الاتحادية الحديثة) PLURALISM (MODERN ASSOCIATIONAL (GROUPS. التخصص الوظيفي، والشمولي، واتجاه الانجاز لدى الجماعات في كل الدول الأعضاء كلها عناصر مهمة للطريقة الوظيفية الجديدة في أوربا. والغياب النسبي أو الوجود الضعيف لمثل هذه الجماعات في العديد من الدول المتخلفة يبين أن قيام التكامل يصبح صعبا (إن لم يكن مستحيلا) وذلك بسبب منع البيروقراطيات الإقليمية للتحالفات الممكنة وبواسطة منع الحكومات استخدام قنوات المعلومات في تكوين السياسة الاقتصادية الواقعية. ولو أن بالتمعن في هذا الشرط نجد أن غياب مثل هذه الجماعات لا يعني استحالة التكامل —الدليل مجلس المساعدة الاقتصادية المشتركة CMEA— وإنما يغير طبيعة عملية التكامل ويجعلها أكثر صعوبة. ففرضية جوزيف ناي هي أنه كلما كانت هناك أعظم تعددية في كل الدول كلما كانت هناك شروطا جيدة للاستجابة التكاملية في منطقة ما.[2]

4- قدرة الدول الأعضاء على التكيف والتجاوب. الحكومات في الدول المتخلفة مشهور عنها أنها ضعيفة في قدرتها على التعهد أمام مجتمعاتها. فكما يرى ميغال وايتروك Miguel Wionczek أنه دائما الاتفاقات الرئاسية في أميركا اللاتينية لا تستطيع التعهد بتأميم الصناعات، فهي أضعف من الحكومات أو المجتمعات. أيضا المعاملة القانونية التفضيلية للهندوراس في السوق الأميركية المركزية المشتركة (CACM) يمكن ألا تكون كافية في التغلب على مشاكل قلة

(1) Ibid. p. 817.
(2) Ibid. p. 817.

من المقاولين، والبنى الفقيرة، وعدم الفعالية الحكومية التي تعتبر هندوراس قد فشلت في الاستفادة مثل شركائها في السوق الأميركية المركزية المشتركة (CACM). فمثلا، كانت للهندوراس الأولوية في تلقي القروض من بنك التكامل الاقتصادي، لكن حكوماتها وجدت صعوبة في تحضير المشاريع الفعالة التي تنفق فيها الأموال.

الأكثر من ذلك، مطالب عدم الاستقرار الداخلي المسيطرة على اهتمام صناع القرار يمكن أن تعوق قدرة الدول الأكثر ازدهارا في سماع الرسائل من شركائها الضعاف أو الاستجابة لهم. من ناحية أخرى، القلاقل الداخلية لا تحمس الدول الخارجية للتجاوب التكاملي مع هذه الدول.

فالفرضية الخاصة بهذا الشرط هي أن عدم الاستقرار الداخلي الكبير والعوامل الأخرى التي تكبح قدرة صناع القرار الرئيسيين في السياسة الاقتصادية (كلاهما العامة والخاصة) على التكيف والتجاوب مع المشاكل والأزمات، وتؤدي إلى ترجيح احتمال أن التغذية الرجعية من عملية الميكانيزمات ستكون لها نتيجة سلبية. والشروط البنائية المشكلة للإمكانية التكاملية تميل للبقاء ثابتة نسبيا أثناء انطلاق عملية التكامل. وعندما تتغير، فإن التغير ابتداء يكون كنتيجة للعوامل وليس مرتبطة بشكل وثيق بالتكامل (مثلا العنف الذي يطيح بالحكومة).[1]

الشروط الإدراكية Perceptual Conditions

من ناحية أخرى طرح جوزيف ناي ثلاثة شروط إدراكية تؤثر بشكل كبير على عملية التكامل.

(1) Ibid. p. 818.

1ـ إدراك الإنصاف في توزيع المنافع PERCEIVED EQUITY OF DISTRIBUTION OF BENEFITS. كل الطلبة الذين درسوا التكامل الإقليمي المقارن يؤكدون على أهمية هذا الشرط في عملية التكامل. إنه يختلف عن الشرط البنائي في التماثل لأنه يقوم على نمط إدراك الفواعل. ففي الغالب هناك فجوة بين التغييرات الحالية في التناسق الاقتصادي في منطقة التكامل وإدراك الإنصاف بين صناع القرار.

فسياسة التكامل الاقتصادي الإقليمي ليست هي فقط "سياسة تعاون Politics Cooperation" ولكن كذلك "سياسة مكانة Politics of Status" بين الدول التي هي متنافسة تقليديا. ومظهر الرفاهية أو التعاون يشبه كثيرا اللعبة غير الصفرية، ويتعلق الأمر باستخدام (كما يفعل الاقتصاديون) المعطيات الاقتصادية المجمعة لبيان أن كل الدول تكون في وضعية جيدة، فإذا دولة كالهندوراس لم تكسب كما تكسب سلفادور أو إذا لم تكسب تنزانيا كما تكسب كينيا، إلا أنها تكون في وضعية أفضل مما لو لم يكن لها سوق مشتركة، فإن ذلك يعد وضعا مساعدا على التكامل.

أما مظهر المكانة فهو أكثر شبها باللعبة الصفرية. وما يهم هو كيف يدرك صناع القرار أنهم يكسبون أو يخسرون المكانة أو المرتبة في علاقتهم مع جيرانهم. وهذا ليس دائما قابلا للتنبؤ من المعطيات الكثيرة حول التغيرات الاقتصادية. وعوضا عن ذلك، سيكون متأثرا بحساسية المنافسة التقليدية (مثل المنافسة الفرنسية الألمانية) بين الدول والميول الشخصية لصناع قرار معينين. فمثلا، بالرغم من الدليل العام على التقارب الفرنسي الألماني إلا أن بعض الديغوليين المؤيدين لجورج بوبيدو Georges Pompidou في الانتخابات الفرنسية لعام 1969 اتهموا المرشح المنافس ألان بوفر Alain Poher بأنه مرشح ألماني بسبب تأييده للآراء الداعية إلى الوحدة الأوربية. ومن هنا، الفرضية المرافقة لهذا الشرط هي بالطبع الإدراك العالي لقابلية التساوي في توزيع المصالح

بين كل الدول، وبالتالي هو الشرط الجيد للتكامل. أي كلما كان هناك إدراك من قبل صناع القرار بأنه سيكون إنصاف في توزيع المنافع بين الدول الأعضاء في التكامل كلما توفر مناخ جيد ومناسب لنجاح عملية التكامل.[1]

2- إدراكات قوة الحجة الخارجية PERCEPTIONS OF EXTERNAL COGENCY. الطريقة التي يدرك بها صناع القرار طبيعة وضعهم الخارجي والطريقة التي يجب أن يتجاوبوا بها مع هذا الشرط هما العاملان المحددان للاتفاق على التكامل. ومما يميز هذه العملية السيكولوجية هو أن هناك تباين في إدراكات صناع القرار ذات العلاقة بالبيئة الخارجية، كمعنى التهديد الخارجي من جار عملاق، وشعور الأوربيين وأميركا اللاتينية بفقدان المكانة كنتيجة للثنائية القطبية.

وفي هذا المضمار، يرى كل من روجر هانسن وفيليب شميتر Rogers Hansen and Philippe Schmitter اعتماد الدول الأقل تطورا على تصدير المواد الأولية هو أحد الظروف التي تؤخذ بعين الاعتبار في تقدير مصلحتها من التكامل الإقليمي، كما اقترح شميتر Schmitter (من بين مقاييس أخرى) أخذ بعين الاعتبار نسبة الصادرات الكلية كمقياس للاعتماد الخارجي. فأحد المشاكل التي تظهر في استخدام هذه المعطيات لوحدها هو قياس الاعتماد الخارجي وليس إدراك الاعتماد من قبل النخب السياسية المعنية. فبواسطة هذا المقياس، يمكن معرفة أنه بالرغم من أن دول أميركا اللاتينية كانت في تبعية في الماضي، إلا أنها رجعت فيما بعد إلى التكامل الإقليمي. وبالرغم من أن إدراك الاعتماد موجود اليوم، إلا أن زمنه وشدته يحتاجان إلى تفسير.

أما المظاهر الأخرى للاعتماد الخارجي يمكن أن تكون قيد التنفيذ بواسطة النظر إلى المساعدات الاقتصادية والعسكرية وكذلك بالطبع النظر إلى مخططات صندوق النقد الدولي(International Monetary Fund (IMF، وإلى التحالفات وإلى العضوية في المنظمات. لكن مرة أخرى، السؤال المهم هو وجود

(1) Ibid. pp. 818-19.

الإدراك المشترك لقوة حجة مثل هذا الاعتماد، خاصة عندما تنجذب اعتمادات متباينة نحو اتجاهات مختلفة –مثلا، اختلاف إدراكات فرنسا وألمانيا الغربية (سابقا) حول ما هو العمل إزاء الاعتماد على الولايات المتحدة والطريقة التي تؤثر بها هذه الاختلافات في سياستهما نحو التكامل الأوربي. إنه تعريف مشترك لطبيعة الموقف الخارجي والإجراءات المتخذة في التعامل (أو عدم التعامل) معه والذي يشكل شرطا لتأييد الاستجابة التكاملية لعملية الميكانيزمات التكاملية.[1]

3- انخفاض التكاليف المتصورة LOW (OR EXPORTABLE) VISIBLE COSTS. المعتقد الرئيسي لإستراتيجية الوظيفية الجديدة هو جعل التكامل يبدو أقل كلفة لدى الدول الأعضاء بواسطة الاختيار بعناية الخطوات الأولى. فعندما تكون التكاليف المتصورة منخفضة يكون من السهل الحصول على موافقة الأطراف على الخطوات الأولى التي ستبدأ بها عملية الترابط الاقتصادي التكاملي. وبمرور الوقت يحتمل أن تصبح التكاليف منخفضة وأكثر وضوحا.

فإيجاد الأوضاع التي تكون فيها التكاليف منخفضة ليس دائما أمرا سهلا. فمثلا، الوضع في أميركا الوسطى لا يشبه كثيرا نظيره في أميركا الجنوبية. إذ نجد هناك صناعة قليلة وراء جُدر عالية من الرسوم الجمركية. ونتيجة للحالة السابقة، فإن هناك مصالح قليلة مخولة للنظر في تكلفة تخفيض الرسوم الجمركية البينية. بينما في منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية LAFTA، بعد الحلقة الأولى من تخفيض الرسوم الامتيازية الحمائية الصارمة، رأى عدد من أصحاب الصناعات المحمية تكاليف منخفضة في التخفيضات.

نفس الشيء يحدث بين الدول الأقل تطورا إذا تم حل مشكل التكامل فإن ذلك سيؤدي إلى توفير المساعدة الخارجية، وتكاليف الحل تكون قابلة للتصدير ويمكن أن تكون أكثر احتمالا للتبني. باختصار: وجود توقعات كبرى لتجنب أو تصدير التكاليف المتصورة الخاصة بإجراءات التغلب على الصعاب

(1) Ibid. pp. 819-20.

مع التغذية الرجعية الناشئة بواسطة عملية الميكانيزمات، فإنه يوفر مزيدا من التأييد لشروط الاستجابة التكاملية.

ويمكن تلخيص قائمة المراجعة لعملية الميكانيزمات والشروط التكاملية التي طرحها جوزيف ناي في النقاط التالية:

1. الميكانيزمات العملية.

أ- الترابط الوظيفي للمهام

ب- ظهور التعاملات

ج- دراسة الارتباط وتشكيل التحالف

د- التنشئة الاجتماعية للنخبة

هـ- تشكيل الجماعة الإقليمية

و- المطالبة بالهوية الإيديولوجية

ي- إشراك العوامل الخارجية

2. الإمكانية التكاملية:

أ- الشروط البنائية

- تماثل الوحدات
- قدرة الدول الأعضاء على التكيف والتجاوب
- التعددية (الجماعات الاتحادية الحديثة)
- قيمة النخبة المكملة

ب- الشروط الإدراكية:

- إدراك المساواة في توزيع المنافع
- إدراك قوة الحجة الخارجية
- انخفاض التكاليف المتصورة.[1]

(1) Ibid. pp. 820-22.

آثار عملية التكامل

يرى جوزيف ناي أن القراءات المقارنة لقوة الميكانيزمات العملية الخاصة بالتكامل أو الشروط التأييدية للتكامل بين المناطق أو في أحد المناطق تقول لنا جزئيا مع مرور الوقت ماذا نريد أن نعرف؟ وما هو الاحتمال الذي يتلو التفاعلات التكاملية بين القوى، والشروط التكاملية، وأطراف التكامل مع مرور الوقت؟ هل تتغير العلاقات خلال سير العملية؟ هل يحتمل أن تستمر العملية، برغم من افتراض عدم وجود تغير كبير في القوى الخارجية المنشأة للعملية التكاملية؟ بوضوح، نتائج التكامل وتشكيل العملية التكاملية سيتباينان مع سياسة كل منطقة. ومع ذلك يمكن التعرف على بعض ملامح نظام التكامل بواسطة صياغة فرضيات معينة حول إمكانية بناء عملية التكامل ومحاولة توفير شروط التكامل في ضوء احتمال صحة هذه الفرضيات.

ويمكن افتراض أربعة مظاهر التي من المحتمل أن تميز عملية التكامل مع مرور الوقت وهي:

1 - التسييس.

2 - إعادة التوزيع.

3 - تقلص الخيارات.

4 - التجسيد.

هذه المظاهر هي استخلصها جوزيف ناي من ثلاث تجارب تكاملية رئيسية هي: الجماعة الاقتصادية الأوربية، والسوق المشتركة لإفريقيا الشرقية، والسوق المشتركة لأميركا الوسطى.

أ‌ـ التسييس Politicization

إذا أدت -بعد مرور فترة زمنية- الاستجابات الإيجابية لعملية القوى إلى مستويات عليا من التكامل (مؤسسات قوية وتنسيق كبير في السياسة الاقتصادية)، فسوف نتوقع العملية لأن تصبح أكثر "سياسيةPolitical"، بمعنى الاقتراب من الشكل السياسي من التكامل. ونعني بالعملية عندما تكون الآراء متصارعة داخل المصلحة المشتركة المتحركة أو الثابتة. باختصار، السياسة بهذا المعنى تتضمن الخلاف وتنامي الخلاف لتوسيع ميدان تنافس الشركاء.

وفي الطرف الآخر للخلاف ذي العلاقة بالتكامل، هناك الإجراءات التقنية التي تستلزم خيار الحل "الأفضل Optimal" من قبل الخبراء ذوو السمعة الحسنة وبواسطة مقياس عقلاني واضح. إنه غني عن الإشارة أن عدد الموضوعات التي هي تقنية وتعتمد على الخبرة يمكن أن تكون سهلة الانقياد للإجراءات التقنية.

وسوف نتوقع زيادة التسييس Politicization خلال سير عملية التكامل لعدة أسباب. فقد أصبحت الكثير من الجماعات منخرطة عبر نتائج تصاعد المعاملات، والروابط الراسخة، أو عبر صياغة التحالف المدروس. ومن الممكن للعدد الكبير من الجماعات أن تتفرق تفسيراتها للمصلحة المشتركة في التكامل. ومن ثم تنامي سلطات المؤسسات المركزية لا يجعلها فقط أكثر وضوحا للرأي العام وإنما يمكن كذلك أن تستميل موقف الجماعات المعارضة للتكامل، بما في ذلك البيروقراطيات الوطنية الممتعضة من الاستحواذ على سلطاتها. وتنامي المطالبة بالهوية الإيديولوجية الإقليمية وإشراك الأطراف الخارجية يجعلان من عملية التكامل أكثر بروزا لكل من الرأي العام وصناع القرار المهمين. وفي نفس الوقت تظهر التكاليف المحتملة لعملية التكامل بوضوح وتبدأ في العمل بنفسها خارجيا.

فأكبر الأفراد تسييسا Politicization، وأقلهم إذعانا هم الذين يطمئنون لأسلوب صناع القرار التكنوقراط. والتسييس لا يعني بالضرورة أن التكامل يصبح في حكم المستحيل، وإنما يعني أن الوصول إلى القرارات يمكن أن يكون أكثر صعوبة ويتطلب مزيدا من القوى. كما أنه ليس بالضرورة التسييس Politicization سيئ لعملية التكامل برغم من أن له أثرا في تقليص التأييدية لأحد شروط التكامل، كالإدراك مثلا بأن تكاليف التكامل قليلة. إلا أنه يبدو مفيدا لاستقرار الحلول المنجزة ولشرعية صناع القرار السياسيين ولتوسيع الرأي العام لأن يصبح أكثر انخراطا في العملية مثل قرارات التكامل المغيرة بقوة على السيادة الوطنية ووظائف الدولة المتعلقة بالهوية.

من ناحية أخرى، يمكن أن يعمل التسييس Politicization ككابح للاستجابات التكاملية القائمة على بنية المصالح السياسية في الدول الأعضاء، وهذا بدوره يمكن أن يتوقف على زمن المدى الواسع. والمسألة المهمة هي ما إذا الرأي العام وتأييد الجماعات المنتفعة ينموان بسرعة كافية ليتغلبا على معارضة الجماعات الأخرى، خاصة أنه من المحتمل ميل العديد من صناع القرار نحو الجمود أو العداء بسبب أن تحكمهم السيادي أصبح أكثر عرضة للاختراق. فمشكلة التكامل ليست التسييس Politicization في حد ذاته وإنما المشكلة في أوانه، كأن يحدث قبل أوانه، أو قبل وجود الاتجاهات المؤيدة الشديدة والمبنية لعملية التكامل. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المشكلة هي خاصة بالعديد من الدول الأقل تطورا.[1]

ب- إعادة التوزيع Redistribution

من الممكن أن يكون أثر لتقدم التكامل الاقتصادي على توزيع الرفاهية، والمكانات، والقوة بين كل من الجماعات داخل الدول الأعضاء وبين الدول الأعضاء نفسها. ومن المحتمل أن يكون داخل الدول جماعات معينة أو مناطق

(1) Ibid. pp. 824-25.

تكون أكثر انتفاعا من أخرى من جراء ارتفاع المعاملات، والصفقات الشاملة، والتحالفات أو الإئتلافات مع الأطراف الخارجية. فستنتفع الأطراف السياسية والبيروقراطية أكثر من غيرها من اشتراكهما في التكامل، خاصة إذا التأييد العام للتكامل ازداد خلال العملية.

بينما ليس ضروريا أن تتضرر جماعات أخرى مباشرة من عملية التكامل كأصحاب الدكاكين والمزارعين الصغار أو بعض المناطق في السوق الأوربية. فالتأثير في التكامل يتوقف على قوة الجماعات المتأثرة، لكن حتى الجماعات الضعيفة يمكن أن يكون لها تأثير إذا استدارت إلى السلوك المنحرف الذي يقلل من قدرة الحكومات على التكيف والتجاوب.

فالتأييد المحلي من قبل جماعة ذات خبرة ملتزمة، أو نظام سياسي أكثر جذبا لرأس المال الخارجي، أو قطاع صناعي أكثر تقدما يمكن أن يجذب التعاملات أو المستثمرين الأجانب في بعض الدول أكثر من أخرى. كما رأينا سابقا، حتى عندما كل الدول تنتفع في فترات الرفاهية مقارنة بتكاليف الفرصة، فإنه يمكن أن يكون هناك إعادة توزيع للمكانة التي ستدفع دولة أو أكثر لاتخاذ مواقف غير تكاملية. فهذه المشكلة هي مشكلة حادة في المناطق الأقل تطورا. إذ أن التوقعات الجيدة للتصنيع تميل إلى أن تكون محركا للأسواق المشتركة، وكل دولة تكون شديدة الاهتمام بالتصنيع من أجل المكانة وأيضا من أجل أسباب الرفاهية. وفي نفس الوقت هناك ميل نحو تجميع الصناعة من أجل الحصول على امتياز وجود الاقتصاديات الخارجية.

من ناحية أخرى، إعادة التوزيع ليست سيئة كلية بالنسبة لعملية التكامل برغم من أن لها نتائج غير مؤيدة بوضوح في المنطقة. وعلى العكس من ذلك، كما طرح كل من ليندبيرغ وشينغولد Lindberg and Scheingold، أن توقع إعادة التوزيع في أوربا هو باعث كبير للفواعل للدفع أكثر نحو التقدم في عملية التكامل. كما رأى كل من روي بلوغ وجاك بيرهمان Roy Blough and Jack Behrman أن أحد أسباب الجمود في منظمة حرية التجارة لدول أميركا

اللاتينية LAFTA هو وجود العديد من الضمانات ضد إعادة التوزيع في الوقت الذي توجد فيه حوافز قليلة للتكامل. فحجم معين من إعادة التوزيع هو ضروري سواء كان في زيادة نخبة تكنوقراطية جديدة لقوتها أو وجود منطقة أو اثنين داخل السوق تعمل كنقاط توجيه للنمو.

5والسؤال الحاسم في إعادة التوزيع هو تشكيل النمو لعملية القوى الناتجة عن عملية التحرير مقارنة بتلك المتأتية من المؤسسات المشتركة. فإذا ازداد دور المؤسسات المشتركة وتم التوصل إلى اتفاقية حول التقاربات المشتركة، مثلا من أجل سياسة إقليمية للإيرادات أو من أجل سياسة صناعية محلية، فإن معظم الآثار الصارمة لإعادة التوزيع يمكن أن يكون متحكما فيها. لكن هذه السياسات تستلزم تنسيقا سياسيا شديدا. باختصار، تجد الحكومات غالبا من السهل سياسيا تعزيز التكامل بطريق غير مباشر (التكامل السلبي) عبر تحرير سياسات تجارتها عوض الموافقة على المقاربات المشتركة ونتائج الليبرالية (التكامل الإيجابي). إذ أن التفاصيل الصعبة هي العمل بواسطة اليد الخفية لقوى السوق بينما تستلزم السياسات المشتركة قرارات سياسية صلبة حول التفاصيل. ولذلك ازدياد التكامل التجاري في أوربا لم يكن مرتبطا بالنمو المؤسساتي، لأن الحكومات تسلك بوضوح الطريق السهل وتعتمد كليا على قوى السوق، وبالتالي إعادة التوزيع يمكن أن تولد مقاومة وتصبح تعوق عمليات التكامل.[1]

ج- تقلص الخيارات:

يرى جوزيف ناي أن الفرضية الأولية للوظيفية الجديدة هي أن التكامل هو عملية آلية. في ما مضى أخذ التشابك في العلاقات مكانا، وسوف يصبح متزايد الصعوبة وفك الارتباط يكون مكلفا وبالتالي يكون من المستحيل على القادة السياسيين فك أممهم. بالرغم من أن الصياغة الأصلية كان مبالغا في

(1) Ibid. pp. 824-25.

تبسيطها ولذلك كانت مضللة، إلا أن فكرة الآلية كانت مقامة على استخدام البصيرة، وخيارات السيادة المفتوحة على صناع القرار تتقلص كلما تقدمت عملية التكامل.

ومع ارتفاع التعاملات تصبح الجماعات (بما في ذلك الأطراف الخارجية) أكثر انخراطا، وتتعاظم الضغوط على صناع القرار. نفس الشيء بالنسبة للمطالبة القوية بالهوية الإيديولوجية التي تصبح تشكل ضغطا قويا على صناع القرار السياسيين وتقلل من خياراتهم السياسية. فعندما تصبح المهام أكثر ترابطا عبر الروابط الجوهرية أو الصفقات الشاملة فإن تكاليف مواقف عدم التكامل تصبح كبيرة بسبب أن هناك خطر الانسحاب من الأسرة الدولية الكلية للتكامل.

وعندما يظهر في البداية أن تقلص الخيارات سوف يكون له بوضوح أثر جيد على مسار العملية التكاملية، فإن التكاليف العالية لا تحدد بالضرورة مواقف جميع صناع القرار السياسيين. وبناء على ذلك، فإن وجود خيارات قليلة ليس مثل عدم وجودها تماما. ذلك أن في بعض الحالات يمكن ألا يفهم صناع القرار أو يمكن أن يتجاهلوا بتعمد تقلص الخيارات أمامهم بسبب الانخراط الشديد في عملية التكامل، مما يعجل بحدوث الأزمات. وفي حالات أخرى، فإن معرفة أن الدول الأخرى الواقعة في شرك تقلص الخيارات يمكن أن يكون باعثا قويا للقائد لأن يرغب أكثر في إثارة الأزمات بتعمد. وأخيرا، من المحتمل أن تحدث عمليات التكامل والأزمات الكبيرة بسبب خلق الدرجة الكبيرة من الاعتماد المتبادل وفي نفس الوقت بسبب مقاومة القادة السياسيين الشديدة للتكامل لتركيز اهتمامهم أكثر على مسائل الأمن.

لكن في مقابل ذلك، يمكن أن تكون الأزمات منتجة لعمليات التكامل. فإذا التغيير في الاتجاهات أو إرادة القيام بجهد من أجل التغلب على القصور الذاتي يتوقف على صلاحية جعل الخيار مثيرا للتعاون، فإن الأزمة يمكن أن يكون لها نتيجة. سواء كان صحيحا أم لا أن الناس يتعلمون من الإحباط أكثر

من النجاح، أو سواء كان هناك خيار للأزمات كوسيلة لجعل الناس يركزون انتباههم على تكاليف الفرصة أم لا، فإنه يمكن أن تلعب الأزمات الكبيرة المرافقة لتقلص الخيارات دورا منتجا للموقف، إذا كان الفهم المشترك للمصالح قويا كفاية.[1]

د– التجسيد Externalization

كما طرح شميتر Schmitter، مهما تكن الأهداف الأصلية، فإن أرباح دول الأعضاء في التكامل ستزداد قسريا لتفرض الوضعية الخارجية الجماعية أمام الأطراف الثالثة غير المشاركة، وهذه الأطراف الثالثة سيكون لها رد فعل إزاءها، سواء بالتأييد أو بالمناهضة.

في الحقيقة يتعرض صناع القرار لضغوط متزايدة من قبل جماعات محلية أو من قبل الرأي العام من أجل الموافقة على متطلبات السياسة الخارجية التي تصبح تمثل مصالح مكتسبة لهذه الجماعات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يحاول القادة السياسيون استخدام عملية التكامل كوسيلة لتعزيز مصالحهم الخاصة مع العلاقات الخارجية. فالترابط الجوهري للمهام من المحتمل أن يمس قضايا العلاقات الخارجية كعملية الوصول إلى أعلى المستويات. ويجسد ذلك الارتباط بين الرسوم الجمركية الخارجية المشتركة، والسياسة التجارية المشتركة، والسياسة الخارجية (مثلا، الاتفاقات التجارية الأوربية مع إسرائيل، وعلاقات الاتحاد السوفياتي مع الجمهوريات الاشتراكية سابقا) أو الارتباط بين التجارة الحرة، والسياسة المالية، والمدخرات الدولية. أخيرا، في حالات النجاح يمكن أن تكون هناك اقتراحات من طرف الدول الأخرى لإقامة الاتحاد، وهذا يمثل تحديا لإيجاد بنية قوية.

---

(1) Ibid. pp. 825-26.

زيادة على أن معنى الهوية الخارجية مهم في المراحل الأولى من عملية التكامل وبالطبع أيضا مهم في المستويات العليا للتكامل، فإنها (الهوية) تبدو أيضا اشتراكا عظيما في مشاكل السياسات الخارجية في المراحل الوسطى للتكامل. إذ أن ظهور المشاكل يجعل الصفقات الشاملة والإئتلافات المقامة عاجزة عن إيجاد بنية للمصالح، ويعجّل من الظهور غير الضروري للأزمات. لكن هذا الوضع بدوره يمكن أن يستميل الجماعات المعارضة للتكامل ويسرّع من عملية التسييس عبر اشتراك القادة السياسيين والرأي العام في البدء في المرحلة الأولى من عملية التكامل.[1]

(1) Ibid. pp. 826-28.

دراسة التكامل الجهوي

يتساءل ارنست هاس عن سبب دراسة ما يسمى "بالتكامل الجهوي" الذي دام لفترة خمسين سنة أو أكثر؟ وخلال هذا الجهد تجاذبت موضوعات التكامل الدولي اتجاهان رئيسيان هما: ازدهار العلوم الاجتماعية النظمية في الولايات المتحدة الأميركية وازدهار الجهود السياسية في أوربا من أجل بناء وحدة قارية، وفي النهاية تحقيق تكامل أوربا الغربية.

الانطباع السائد في الغالب هو أن دراسة التكامل الجهوي تشبه دراسة التعاون الجهوي في المنظمات الجهوية، وفي النظم الجهوية، وفي النظم الفرعية، أو الجهوية. فقد استخدمت كل هذه المصطلحات على نحو واسع. إنها تؤلف الشكوكية العامة حول ما إذا المنتصرون الجهويون وبناة الأمة هم كذلك فواعل على مستوى التكامل الجهوي. ولتحديد المجال، يجب التأكيد أن دراسة التكامل الجهوي هي متميزة عن كل الدراسات النظمية السابقة للوحدة السياسية لأنها تميز نفسها بأنها تدرس جهود غير قسرية (التكامل الجهوي). ولابد أن تكون دراسة الفدرالية، والوحدة الوطنية، وبناء الأمة والإمبراطورية متخمة باستخدام القوة من قبل القائم على الفدرالية أو العامل الحفاز Catalytic agent مثل الصفوة الاستعمارية الخارجية، والمنتصر العسكري، والدولة الباحثة عن الهيمنة. ومهمة الباحث هنا هي تفسير التكامل بين الدول بدون الاعتماد على الأطراف التاريخية، ليس لأنها غير مهمة ولكن لأنها تجعل التفسير جد بسيط وجد مقيد بالزمن. فالرغبة المسيطرة على الطلبة المعاصرين في التكامل الجهوي هي تفسير الميل نحو الإنشاء الإرادي للوحدات السياسية الكبيرة، كل واحدة منها يجعلها وعيها بذاتها تتجنب استخدام القوة والجيوش في العلاقات بين الوحدات المشاركة في التكامل.

كما أن السبب الأساسي لدراسة التكامل الجهوي هو الجانب القانوني، لأن دراسة الوحدات والمواقف يوفران حقلا مخبريا لملاحظة الإنشاء السلمي للنماذج الجديدة الممكنة من الجماعات الإنسانية في المستوى العالمي من التنظيم والعمليات التي يمكن أن تؤدي إلى ظروف معينة. ومن ثم تهتم دراسة التكامل الجهوي بالمهام، والمعاملات التجارية، والإدراكات، والتعلم، ولا تهتم بالسيادة، والقدرة العسكرية، وتوازن القوى. إن دراسة التكامل الجهوي ترفض تقسيم سلوك الأطراف بين الاهتمام السياسي الوظيفي العالي والدنيوي؛ إنها منشغلة بكل اهتمامات الفواعل مادام أنها يمكن أن تستخدم في العمليات المخططة للتكيف والتعلم الحر من الإكراه.

يجب ألا يعزل هذا السبب المركزي الاستخدامات القانونية الأخرى التي يمكن أن تطرحها دراسة التكامل الجهوي. من خلال ذلك يمكن الاكتشاف ما إذا آلية حفظ السلام هي أكثر فاعلية من إجراءات الأمم المتحدة، وكذلك هي درس مهم للأنماط المستقبلية في حل النزاع. كما يمكن كذلك أن نكتشف متى وأين العمليات الجهوية هي مجرد واجهة لهيمنة أحد الدول الأعضاء، وأيضا الحصول على الكثير من المعلومات حول النخبة التي تتعلم من التفاعلات التي تحدثها العمليات الجهوية، ونكتشف ماذا تعلمت، وأثر استخدام النظرة الجديدة المطروحة. من ناحية ثانية يمكننا مقابلة هذا بالأحداث المشابهة على المستوى الكوني. إذ يمكن الاكتشاف ما إذا الأسواق المشتركة الجهوية هي حقيقة أحسن للتصنيع Industrialization وللسياسات الرفاهية الفعالة من الانقسام الكوني للعمل، وما إذا تؤدي إلى إعادة توزيع والتقاسم المتساوي للموارد النادرة أو تؤدي إلى مزيد من المنافسة على النهب.

الأكثر من ذلك، تجعل دراسة التكامل الجهوي من الممكن استخدام الدراسة المقارنة للسياسة الخارجية، وحتى السياسات الداخلية وارتباطها بدراسة العمليات الدولية. باختصار، مجال "السياسة الارتباطية Linkage Politics" -كجسر مفاهيمي بين نظريات النظام الدولي ونظريات السلوك الوطني- يمكن

أن يقدم حياة حقيقية حول ما إذا الخانات الفارغة من مصفوفته يمكن أن تملأ بالتفاعلات المدروسة في عملية التكامل الجهوي.

من جهة أخرى، تهتم دراسة التكامل بتفسير كيف ولماذا تتنازل الدول تماما عن سيادتها، وكيف ولماذا تمتزج طوعيا وتختلط مع جيرانها بحيث تفقد مساهمتها الفعلية السيادية عندما تتعلم تقنيات جديدة لحل النزاع بينها. فالتعاون الجهوي؛ والمنظمة، والأنظمة الفرعية يمكن كلها أن تساعد في شرح مراحل الطريق؛ لكن يجب عدم الخلط مع الظروف المترتبة عن ذلك.

في الحقيقة، خمسون سنة من البحث لم تكن كافية في خلق إجماع حول مخطط واضح. فقد درس أميتاي إتزيوني Amitai Etzioni "التكامل Integration" كوضعية نهائية؛ وليس كعملية جارية. أما فيليب جاكوب وهنري توين Philip Jacob & Henry Teune فقد نظرا إلى التكامل كعملية وكوضعية نهائية، وضعية منجزة عندما يتخطى عتبة غير محددة بواسطة امتزاج غير محدد من عملية مكونة من عشر متغيرات (مستقلة أو وسيطة). أما كارل دويتش Karl Deutsch فقد تحدث عن التكامل كعملية مؤدية إلى خلق جماعات الأمن؛ اعتبرها عملية لخلق الجماعات السياسية المحددة في المفاهيم المؤسساتية والاتجاهية. ويرى أخيرا الفدراليون أن نهاية عملية التكامل هي في تطور الاتحاد الفدرالي بين الدول المكونة له.

لكن الدراسة الجهويةRegionalism أو التعاون الجهوي أو المنظمات الجهوية تغطي ببساطة المواد حول الأنشطة المهمة للفواعل أو حول اعتقاداتهم. إذ تهتم دراسة التكامل بمخرجات أو نتائج الأنشطة المصطلح عليها بـــ "الاتفاق الجديد New Deal" للمنطقة حتى ولو أن هذه الأنشطة تحلل غايات أخرى.

فمثلا يمكن أن تكون دراسة التعاون الجهوي محل اعتبار كجزء من دراسة التكامل الجهوي أو اهتمام منفصل. إلا أن التعاون الجهوي هو مصطلح يغطي أي نشاط بين دولتين الذي هو أقل من المشاركة الكونية المصممة

لتحقيق حاجة مشتركة معينة. من ناحية أخرى دراسة المنظمات الجهوية تشمل أنشطة العمل التعاوني ما بين الدول وربطها بتلك الأنشطة الملاحظة المتعلقة بالتطور المؤسساتي. كما تستمد دراسات التكامل بياناتها من أنشطة المنظمات الدولية بما في ذلك الجماعات غير الحكومية. وفي هذا الصدد، يفضل بعض المنظرين في التكامل استخدام إجراءات وظائف المنظمات والإجراءات المؤسساتية Institutionalization كمؤشرات للتكامل أو عدم التكامل. كذلك تبحث دراسة المنظمات عن النجاح الصغير لهذه الكينونات بشكل تكون المنظمات هي مركز الاهتمام بدلا من التركيز على تأثيرها على الأعضاء. لذلك تعتمد دراسات التكامل على دراسة المقارنة السياسية والاقتصادية لأن المنظمات الجهوية عبر النشاط التكاملي/اللاتكاملي تقاس بواسطة المتغيرات الوسيطة المعتبرة المؤدية إلى تفسير مناسب لحقيقية عملية التكامل الجهوي في منطقة معينة من العالم.

فقد اهتم بعض الباحثين بالأنظمة الفرعية الجهوية والأنظمة الجهوية، ولذلك عندما يتحدثون عن كثافة شبكة الروابط الدولية ضمن نطاق جغرافي محدد فإنهم عندئذ يعنون التعاون الجهوي، والمعاملات التجارية، أو المنظمات عند مستوى عال من التجريد. فالنظام الفرعي Regional system لا يعدو أن يكون صورة للخطاب الملخص والموضح لهذه التفاعلات. وتستلزم الأنظمة الفرعية Subsystems الجهوية تفسير كثافة التفاعلات على المستوى المحلي، مثلا الشرق الأوسط، والتفسير الواسع لمخرجات النظام مثل الشبكة الكونية للعلاقات الدولية. عندئذ تصبح الأنظمة الفرعية Subsystems الجهوية أداة لتفسير الاعتماد المتبادل بين الروابط المحلية والاهتمامات والعالم الواسع الذي يقيدها. ويمكن أن تكون الأنظمة الفرعية هذه مهمة في المساعدة على تفسير لماذا جهود التكامل الجهوي تتقدم أو لا تتقدم. كما يمكن في بعض الأحيان أن تسوى ظاهرة الجهوية Regionalism بدراسة التكامل الجهوي؛ ويمكن أن تكون الجهوية شعارا سياسيا؛ وإذا كانت كذلك، فإن ارنست هاس يرى أنه

على طلبة التكامل الدولي أن يستخدموا البيانات الإيديولوجية. كما يمكن أن تكون كذلك الجهوية أداة تحليلية تبين ما هية عالم "الطبيعي" المناطق (أو كيف يجب أن يكون).[1]

(1) Ernst B. Haas, Ibid. pp. 607-13.

الأثر المنهجي لدراسة التكامل الجهوي

النتائج الإمبريقية وحدودها:

تتعلق هذه الفكرة بموقف تلخيص بعض الأشياء التي أنشأتها دراسة التكامل الجهوي. فقد أفضت البحوث التي أجريت حول التكامل الجهوي إلى كشف النقاب عن كميات كبيرة من المعلومات حول الأسواق المشتركة، والبرلمانات، وجماعات المصلحة الجهوية، وتدفقات التجارة والبريد، واتجاهات الجماهير، والتحديد الذاتي للمصلحة من قبل النخب، وأنماط السيرة المهنية للموظفين المدنيين، ودور الإدراكات، والعلاقات بين الأنواع المختلفة من المهام الاقتصادية، والروابط بين المهام السياسية، والاقتصادية، والعسكرية، وتأثير الفواعل النظمية المميزة. إلا أن الإنجاز الأكبر هو الرغبة في استخدام التحليل المقارن كاختبار لتعميم النتائج الإمبريقية بدلا من سحبها داخل قوقعة آمنة من الأحادية الجغرافية. فالتحليل المقارن هو أكبر من أن يطبق على المستويات العليا من التعميمات؛ إنه كذلك أداة لبحث وتفسير التغاير داخل الظاهرة نفسها.

وفي هذا الصدد يرى هاس أن الباحثين يدرسون في هذا المجال، الحقائق كبنود والتي تسمى بالمتغيرات المستقلة -مثل الأحداث، الظروف، الاتجاهات، السلوك- التي تعتبر سببا مهما في تفسير الظرف أو النتيجة التي تشغل الباحث. فالبنود المجمعة والمرتبة بهذا الشكل والتي تساعد في التفسير هي حقائق مجمعة فئويا كمتغيرات. ومجموعة المتغيرات مرتبطة بعضها البعض لتفسر بنجاح بعض المخرجات، لكن غير مبررة في شكل بنية فكرية شاملة نسميها بالتعميمات الإمبريقية. ومن ثم لا تكون نتائج دراسات التكامل الجهوي -كما هي مفهومة ومقبولة من قبل كل الطلبة- أكثر من التعميمات الإمبريقية.[1]

(1) Ibid. pp. 613-14.

النتائج الإمبريقية: الشاملة:

يمكن تعداد مختلف النتائج الإمبريقية الكونية المترتبة عن البحوث الأكاديمية التي أجريت حول التكامل الجهوي في النقاط التالية:

1ـ يعي أعضاء التجمعات الجهوية أنفسهم كوجود في اعتماد متبادل متزايد نتيجة لمستوى ونسبة المعاملات التجارية بينهم المرتفعة مقارنة بدول المجموعة الثالثة التي هي خارج عملية الاعتماد المتبادل.

2- أ) ستقيّم الأطراف الاعتماد المتبادل سلبيا إذا شعروا بأن شركاءهم الجهويين يستفيدون أكثر منهم؛ ويمكن التنبؤ بالتقييمات السلبية في الأسواق المشتركة ومناطق التجارة الحرة في الدول الأقل تطورا. ب) ستقيّم الأطراف الاعتماد المتبادل إيجابيا إذا أحسوا أنهم يستفيدون بالتساوي مع شركائهم في بعض المجالات وليس من الضروري أن يكون ذلك في كل المجالات، أو يستفيدون بالتزامن؛ كما يمكن التنبؤ بمثل هذه الشراكة في الترتيبات الاقتصادية بين الدول الصناعية.

3- الحجم النسبي للدول الأعضاء في التجمع الإقليمي ليس مؤشرا لنجاح التكامل. بحيث يمكن أن تحفز عدم المساواة التكامل في بعض أوضاع الوظيفة الاقتصادية والعسكرية، إذا ما استطاعت "منطقة القلب Core Area" توفير ثمنا خاصا. بالطبع عدم المساواة Inequality يعوق التكامل عندما لا يدفع مثل هذا الثمن، مثلا دور الاتحاد السوفياتي سابقا في مجلس المساعدة الاقتصادية المشتركة Council for Mutual Economic Assistance (COMECON)، ودور الأرجنتين والبرازيل والمكسيك في منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية Latin American Free Trade Association (LAFTA)، ودور الولايات المتحدة خلال عام 1963 في منظمة حلف الشمال الأطلسي (NATO). فالاختلافات في الحجم يمكن أن تؤدي إلى تقدم التجمعات الدبلوماسية

التكاملية عندما يكون أحد الأهداف مدركا من قبل "منطقة القلب Core Area" والشركاء الصغار، كما هو الشأن في بعض مناطق التكامل الإقليمي.

4- يستميل انتشار قنوات المنظمات في منطقة (الحكومية والخاصة) الاعتماد المتبادل بين الأعضاء بأن يصبح (الاعتماد المتبادل) كملاذ متزايد لهذه القنوات من أجل حل النزاعات. من ناحية ثانية، التقييم الإيجابي لمثل هذا الاعتماد المتبادل من جانب الأطراف لا يمكن التنبؤ به، مثلا ردود الأفعال اتجاه الجمهورية الفدرالية الألمانية في الجماعة الاقتصادية الأوربية European Economic Community (EEC) ونيكارغوا في السوق المشترك لأميركا الوسطى Central American Common Market، (CACM).

5- الجمهرة الحاسمة المشكّلة للأنشطة التكاملية في عدد من مجالات القضية Issue Areas من المحتمل أن تؤدي إلى الذروة في الواقع أو تبلغ الاتحاد السياسي الشرعي، ومن الصعوبة التنبؤ بمخاطره وإيجابياته. فالعديد من المجالات الممكنة للنشاط التكاملي، بعد الإنجازات الناجحة تفضي إلى "التغليف الذاتيSelf-encapsulation" المنظمي والاتجاهي وبالتالي يمكن ألا تساهم في التقييم للمطالب الجديدة من قبل الأطراف. أما المجالات الأخرى من الاعتماد المتبادل المدرك فإنها تفضي إلى خلق المنظمات المتنافسة التي يمكن لأنشطتها أو لا يمكن أن تساهم في التكامل ككل، وتؤدي إلى وضعية "الدائرة المتدفقة Spill-around" التي تتحدى المركزية السياسية. يلاحظ أن التغليف الذاتي بصفة خاصة في الأنشطة المرتبطة بالاتصالات البرقية، النقل، حماية حقوق الإنسان، الإستراتيجية العسكرية والتدبير، والصحة العامة.

6- التعهد بالنسبة لكل القضايا ومجالات السياسة لإنشاء السوق المشتركة هو المساعد على تسريع التكامل الجهوي والانتشار إلى الحد الأقصى. والتحالفات العسكرية إذا جهزت بكفاءات كبيرة وأعضاء واقفين، فإنها تخلق نتائج تكاملية قليلة الدوام. في حين الترتيبات المحددة في تثبيت الخدمات العلمية والتقنية العامة تميل نحو التغليف الذاتي. إلا أن الترتيبات الإقليمية لحماية حقوق

الإنسان (في حدود أوربا الغربية والمجال الغربي) لم تساهم لحد الآن في تكامل القيم والاتجاهات وولدت مؤسسات جديدة قليلة. فقد وجدت المنظمات المفوضة اقتصاديا لمدى قصير لخلق السوق المشتركة أو منطقة التجارة الحرة، صعوبة في التأثير على سياسات أعضائها.[1]

النتائج الإمبريقية: التجمعات الاجتماعية:

يمكن تلخيص هذه الفئة من النتائج الإمبريقية المترتبة عن الدراسات التي أجريت حول تجارب التكامل الإقليمي في النقاط التالية:

أ ـــ الاختلافات في أنظمة التخطيط الاقتصادي الوطني لدول الأعضاء في الكوميكون (COMECON) أعاقت تحديد السياسة الاقتصادية الإقليمية.

ب – لا تتدفق الموارد بسرعة بسبب الاختلافات في الخطط الوطنية وغياب نظام التثمين المالي والتسعيري المقبول من قبل الكل.

ج – الاختلافات الإيديولوجية بين الأحزاب الشيوعية جعلتها مكبلة في سياسة التجارة والاستثمار وأعاقت جهودها الإقليمية.

د- الاختلافات في مستوى التصنيع أثّر بحدة على توقعات الموقف الإقليمي وأوجد توق أقل للتطور والاعتماد على التطور أكثر. نفس الشيء صحيح بالنسبة للدول غير الاشتراكية المتخلفة.[2]

النتائج الإمبريقية: الدول متعددة التصنيع:

تلخص ملامح التكامل الاقتصادي في أوربا الغربية في مجموعة من النقاط نعرضها كما يلي:

---

[1] Ibid. pp. 614-16.
[2] Ibid. pp. 616-17.

أ ـ المصلحة الذاتية بين الحكومات والجماعات الخاصة غير كافية لنسج شبكات وتوقعات الاعتماد المتبادل والمنافع المشتركة. لكن التغيير في الظروف الاقتصادية أو في المناخ السياسي هذه التوقعات يصبح من الممكن إيجاد مراجعة وإعادة تقييم من قبل الأطراف. فليس من الضروري أن تكون الدوافع الأداتية قوية أو تكون هناك روابط دائمة في الجماعة الاقتصادية الأوربية.

ب- القرارات الجماعية –من الفحم والفولاذ، إلى الرسوم على الثلاجات، إلى الدجاج، وإلى الجبن، ومن هناك إلى قانون الشركة، رجوعا إلى الرسوم، وضبط دائرة العمل- صنعت تدريجيا، وأقيمت غالبا على النتائج وليس على النية الأولية للأطراف (الحكومات وجماعات المصالح المهمة). فقد لخص هذا الاتجاه في "الانتشار في مجال الموقف الجماعي Spillover in the collective action".

ج- انتشار المجال هو محدد في القرارات والأهداف المرتبطة بتحقيق إشباع المنافع من إيجاد السوق المشتركة.

د- هناك انتشار قليل على مستوى الموقف، مثلا تغلغل المتقدم قليلا من قبل المؤسسات فوق قومية في صناعة القرار الدنيوي على المستوى الوطني والمحلي.

هـ- ومع ذلك، تنمو الجماعات، والاتصالات، والمنظمات (الاتحادات التجارية، والمنظمات التجارية، وعمل الأطراف في الخدمات المدنية، والبرلمانات، الطلبة، الأساتذة) وتزدهر عبر الحدود.

و- أسلوب التفاوض هو تدرجي، ومخضع، وغير عاطفي، ويبحث عن المنافع المتبادلة، وهو اتفاق إجماعي، وصفقة شاملة بين مجالات القضية Issue Areas. ومن الأمثلة المجسدة لذلك نجد أن السلوك الفرنسي المعارض للتكامل في عهد شارل ديغول لم يقبل كسلوك شرعي من قبل أطراف التكامل و لم يبق ثابتا ونهائيا.

ي- عندما تطرح جماعة من الفواعل القرارات الجماعية مع الميل الاقتصادي الجوهري إلى عرض معظم خصائص الانتشار والأهداف الفدرالية الظاهرة أو الضمنية، فإن سرعة التكامل تتباطأ عندما تكون هذه الجماعة ضعيفة، مثلا الجماعة الأوربية الاقتصادية بعد 1963، ومنظمة التجارة الأوربية (EFTA).

س- الشعوب الشابة أكثر انسجاما في تأييد كثافة عملية التكامل من الشعوب الكبيرة أو القديمة في الجانب الذي تصبح لديها وعي ذاتي بعدم الانتماء القومي.

ع- التربية العالية والمهن الاحترافية للشعب، بكل أجياله متناغمة مع تأييد شدة التكامل. فالرضا الأكبر على حياقم العامة يميل كذلك إلى أن يكون هو الحالة ما بعد التكامل. باختصار، يميز اتجاهات ما بعد التكامل Prointegration معظم النجاح ومعظم الأجزاء الحديثة للشعب.

ص- بالرغم من السهل خلق روابط جديدة بين أعضاء منطقة الهيمنة الثقافية/اللغوية الكبرى، إلا أنه ليس من الضروري إنشاء بسهولة قرارات جماعية تكاملية عندما تدرك القضايا كوجود بارز من قبل الأطراف المنخرطة في الاعتماد المتبادل مع دول خارج المنطقة.[1]

النتائج الإمبريقية: الدول المتخلفة:

يمكن تحديد نتائج البحوث الإمبريقية التي أجريت حول ظاهرة التكامل الإقليمي في المناطق المتخلفة في النقاط التالية:

أ ــ تسييس توقعات الفاعل قبل أوانها، وبالتالي هناك تجنب للمفاوضة التدرجية حول الأهداف المشتركة غير الخلافية نسبيا.

(1) Ibid. pp. 617-18.

ب- المفاوضة مع المنافع المتبادلة، خاصة عندما يكون هناك تباين في الثمن، ومحدودية في الموارد. وعندما لا يحتفظ بالقضايا مفككة بسهولة، فإن حجم الاختلافات الوطنية وقوتها تصبح مسببة للخلاف.

ج- غياب التعددية يجعل التكوين الطوعي للجماعات حول القاعدة الإقليمية جد صعبا. وعندما توجد الروابط الإيديولوجية بين القادة فإنها تساعد على التكامل؛ أما بالنسبة للانقسامات الإيديولوجية فهي أكثر إثارة للانقسامات، ولا تمكن من الالتقاء على الأهداف الاقتصادية.

د- الدول التي لديها تكامل داخلي ضعيف فإنها تصنع أنماط ضعيفة لعملية التكامل الإقليمي بسبب مقاومة القادة عملية التحكم في بلدهم من قبل الغير.

من ناحية أخرى، خلصت العديد من الدراسات حول التكامل الاقتصادي الإقليمي -مع رمزيته- في أميركا اللاتينية إلى أن التجربة في تلك المنطقة تشارك النموذج الأوربي في العديد من الخصائص منها:

أ _ للدول الثقة في أن حجمها هو موردها الأساسي الذي يجعلها مستقلة نسبيا عن النماذج الإقليمية وقليلة الاهتمام بالتكامل الإقليمي. في ظل هذه الشروط الخاصة فإن حجم وقوة التباينات تعوق التكامل.

ب- النسب الاقتصادية المتباينة والاختلاف في التطور الاجتماعي يعوقان تطور استجابة النخب الإقليمية في منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية (LAFTA). لكن نفس الشيء بالنسبة للنسب المؤيدة للنخب المكملة والمستجيبة.

ج- الانتشارات الإدارية والتنظيمية على المستوى الوطني في محيط التكامل المحلي ضعيف وضعف القومية يسهل السيطرة على التكامل الإقليمي من قبل التكنوقراط. ووجود حكومة مركزية قوية وقومية قوية يقلل من فرص التكنوقراط.

د – منطق صناعة القرار التدرجية واتجاه الانتشار يمكن أن يعالجا أيضا بين الدول المتخلفة التي تعاني من ضعف التكامل الوطني بالرغم من ضغط مناخ الأزمة الاقتصادية.[1]

النتائج الإمبريقية: العالم الخارجي:

يمكن أن تكون العلاقات بين النظامي الإقليمي (النظام الفرعي) والعالم الخارجي (سواء النظام ما وراء الدولي المهم أو النظام الإقليمي الكبير الذي يعد دراسة النظام الفرعي جزءا منه) مهمة في تفسير التكامل. لكن الصور المختلفة للمتغيرات الدخيلة يجب أن تكون واضحة.

1- "النظام الكوني Global System" يمكن أن يستحوذ على أكبر اهتمام للفواعل، كما في حالة الاتحادات الاقتصادية بين الدول النامية.

2- الدولة الواحدة (أو نخبتها) يمكن أن تدرك كقوة فوق إقليمية التي تساعد أو تعوق التكامل.

3- نقيض النظام الإقليمي يمكن أن يكون قوة فوق إقليمية تفسر التكامل أو عدم التكامل. وبالتالي الإدراكات التي تكون ضحية النظام الكوني تميل إلى تقوية التكامل كما يمكن أن تضعفه.

فدور الدولة الوحيدة فوق إقليمية (أو نخبتها) هو غامض في تفسير التكامل الإقليمي، بسبب أنه يمكن أن يستعمل الفاعل فوق إقليمي المهيمن قدرته على دفع الثمن لتقويض إرادة التكامل، كاحتجاج الولايات المتحدة في التعامل مع منظمة التجارة الحرة لأميركا اللاتينية. لكن في بعض الأحيان الاتحادات الاقتصادية بين الدول المتخلفة تدوم كنتيجة للتأييد من الفاعل الخارجي.[2]

---

(1) Ibid. pp. 618-19.

(2) Ibid. pp. 620-21.

خلاصة الوظيفية الجديدة:

تركز الوظيفية الجديدة على دافعية الأطراف ونتائج القصد وغير القصد لسعي الأفراد وراء المصلحة. ولا تركز الوظيفية الجديدة على تطوير القيم المشتركة، ولكن عوض عن ذلك تركز على الطبيعة التعددية للمجتمع الحديث، وتكوّن النخبة المتنافسة والمصالح المتصارعة. الأكثر من ذلك، فبدلا من معالجة التكامل كحالة التي تطورت فيها القيم المهنية والإجماع السياسي؛ فإن الوظيفية الجديدة تعالج التكامل كعملية التي تعيد النخب السياسية المهمة تحديد مصالحها تدريجيا في مفاهيم إقليمية بدلا من التوجه الوطني الخالص. فالعملية وفقا للأطراف السياسية في العديد من البيئات الوطنية المتميزة تقتنع بتغيير ولاءاتها، وتوقعاتها وأنشطتها السياسية نحو المركز الكبير والجديد.

فوفقا لهاس Haas فإن عملية إعادة الاتجاه تأخذ مكانا ليس بسبب الدوافع الايثارية أو المثالية من جانب النخب المهتمة، وإنما بسبب إدراكهم للمؤسسات فوق قومية Supranational Institutions كأحسن طريق لإشباع مصالحهم البراغماتية. لذلك يركز أنصار الوظيفية الجديدة على تطوير عمليات صناعة القرار الجماعي، والطريقة التي تغير فيها النخب الحكومية وغير الحكومية تكتيكها والمنظمة كعملية صناعة قرار تتغير من المستوى الوطني إلى المستوى فوق قومي. فبالرغم من أن أنصار الوظيفية الجديدة قد استعاروا المفهوم الوظيفي المتمثل في صناعة القرار التدرجي، فإن المشاركين في المنظمات الدولية يطبقون تقنيات التعاون التي نجحت في أحد المجالات الوظيفية، في مجال آخر، ويرفضون الافتراض الوظيفي الذي مؤداه أن إنجاز مهام الرفاهية هو غير خلافي في الجوهر وكذلك يمكن أن يكون منفصلا عن الصراع السياسي. لكن بسبب أن السلطة غير قابلة للانفصال فإن أداء مهام الرفاهية يستلزم الوظيفة السياسية في توزيع الموارد النادرة بين المطالب المتنافسة، والإمكانية التكاملية للبرامج الدولية التعاونية يحتمل أن تكون عالية فقط إذا المهام المطلوبة هي مهمة

اقتصاديا، بشرط إذا الممثلون الوطنيون تحملوا بعض العبء في عمليات صناعة قرارهم الوطني، وإذا الجماعات المنخرطة في عملية التكامل شاركت في الإجماع الواسع حول الأهداف والإجراءات. لذلك فالمنظمات الإقليمية هي أكثر احتمالا لأن تبرز التكامل الكامن Integrative Potential من الأجهزة العالمية التي تمثل شريحة واسعة من القيم الثقافية.

ينظر أنصار الوظيفية الجديدة إلى عملية التكامل كجماعة من الأطراف قرروا أن يتعاونوا على المستوى التكاملي من أجل تحقيق مصلحتهم الفردية والجماعية عبر بعض التقنيات، التي هي غير خلافية نسبيا ووظيفيا. وبعد فترة يتبين لهم أنهم يستطيعون أن يحققوا هدفهم الأصلي فقط إذا منحوا سلطة أكثر لجهاز صناعة القرار الجماعي وكذلك التصرف جماعيا في مجالات وظيفية أخرى ذات علاقة. لذلك المسعى التعاوني الأولي يصبح تدريجيا مسيس، كمنظور لمشروع واسع وخيار بين الدول المستقلة وتصبح صناعة القرار فوق قومية أكثر وضوحا. إذا مثل هذا التسييس نجح، وأدركت الأطراف الوطنية أن مصالحها تخدم بشكل أحسن بواسطة تفويض سلطات صناعة القرار الوطنية إلى جهاز فوق قومي جديد مختص في أحد المجالات، من المحتمل عندئذ أن يقوموا بتطبيق خبرة هذه التجربة التكاملية الأخيرة على مجالات أخرى.

لا يكون هناك توسع تدريجي للنشاط التكاملي بسبب ظهور تعهد إيديولوجي لما فوق قومية Supranationalism، ولا حتى بسبب الإجماع العالمي حول الأهداف الجماعية التي يسعون وراءها، ولكن بسبب إدراك الأطراف المنخرطة في العملية أن مصالحها الخاصة تخدم بواسطة تمديد وتوسيع كفاءة المؤسسات فوق قومية. إنه مفهوم 'الانتشارSpill-over' الذي هو المفهوم المركزي في المقاربة الوظيفية الجديدة؛ فالافتراض الأساسي هو أن المحاولات الأولية للتكامل في مجالات القضية الاقتصادية التي هي غير خلافية نسبيا ستؤدي إلى الانتشار أكثر وأكثر في مجالات (بما في ذلك المجالات الاقتصادية) الأنشطة الخلافية، أي أن التكامل السياسي سيتم انطلاقا من التكامل الاقتصادي. فالمنفعة

الأساسية من الانتشار يمكن أن تكون في إيجاد مؤسسة فوق قومية جديدة، التي ستزداد قوتها وكفاءتها من خلال العمل 'كوسيط صادق Honest Broker' في عقد جماعيا الصفقات الشاملة التي تشبع المصالح المختلفة للأطراف المعنية.

لذلك تميل الوظيفية الجديدة إلى التأكيد على الدوافع الفردية ومصالح جماعات النخب في العملية، والتأكيد على دور المصلحة الذاتية في تشكيل إدراكات التكامل. فالوظيفية تركز على تكييف النخب المتمثل في إعادة توجيه أنشطتها وتشكيل تحالفات جديدة عبر الحدود الوطنية من أجل تحقيق مصالحها على المستوى الإقليمي.[1]

[1]Michael Hodges, Ibid. pp. 245-47

رابعا: مقاربة الاتصالات
The Communications Approach

مضمون المقاربة وافتراضاتها

أبعاد المقاربة الاتصالية

المقارنة بين المقاربة الاتصالية والوظيفية الجديدة

مضمون مقاربة وافتراضاها

يتزعم هذه المقاربة كارل دويتش Karl Deutsch، ويرى أن نمط الاتصال بين الوحدات الوطنية سينبثق من الجماعة المتراصة بين الوحدات وتبقى الأعباء والقدرات متوازنة. ويرافق هذه الرؤية عدد من المسلمات كالثقة، والصداقة، والتكاملية، والتجاوبية. فوجود الوحدات المعتبرة من قبل النظرية يتعلق بالدول والوجود الطارئ للأشخاص أو الجماعات فحسب. يجب أن يكون واضحا أن خاصية هذه الاقتراحات هي الشكل الخاص جدا للفرضيات. فإذا كانت المعاملات التجارية متماثلة تحت شروط توازن الأعباء والقدرات، عندئذ تزداد استجابة النخبة. وإذا ازدادت استجابة النخبة عندئذ ستظهر جماعة الأمن. تفترض المقاربة الاتصالية أن وجود علاقات معينة بين مجموعات من المتغيرات، تنتج في المرحلة النهائية جماعة معينة، مثل جماعة الأمن. من ناحية أخرى نجد المقاربة النظمية تفترض أن المعاملات التجارية هي نمط السلوك المجمع، والحقائق المختبرة إنسانيا. باختصار، تبحث هذه المقاربة التساؤل التالي: هل العامل الذي يحسب المتغيرات الاقتصادية يقيس حقيقة سلوك الفاعل؟ إنها تشبه حاجة المنظرين لتوازن القوى للقلق حول تطبيق المبادئ الميكانيكية للسياسة الدولية وليس الحاجة للقلق حول كيف وزراء الخارجية يعون أنفسهم في هذه اللعبة الكبرى.

كما تبحث مقاربة الاتصالات في تفسير السلوك الارتجاعي Retroactively بدلا من التنبؤ. فلا تخبرنا المقاربة عن محتوى الرسائل وعزو علاقتها إلى تطور القدرة من جانب المؤسسات الإقليمية. إنها لا تفسر متى وكيف الثقة والاستجابة بين الأطراف والنخب، متواصلة، وحادثة. ومن هم الذين يتحملون العبء؟ فالسياسة في سياق المطالب، والمفاوضات،

والمؤسساتية، تطور المهام، وليست جزءا من المقاربة عندما لا يعالج محتوى الرسائل دائما. فقد اقترح دويتش Deutsch أن الشك في مستقبل تكامل أوربا الغربية بسبب تراجع في زيادة نسب المعاملات التجارية، يقاس بواسطة مؤشرات التجارة، البريد، وتدفق السياحة وبواسطة مؤشر تشكل الجماعة فوق قومية.[1]

(1) Ernst B. Haas, pp. 626-27.

أبعاد المقاربة الاتصالية

وفي إطار هذه المقاربة حدد كارل دويتش أربعة عشر بعدا للتكامل، والذي يرى أنها يمكن أن تسمح بتحديد المناطق الأكثر احتمالا في أن تكون الوحدات في اتصال فيما بينها، ويمكن أن تقود عموما إلى حكم تقريبي على المناطق الأقل أو الأكثر احتمالا في تحقيق التكامل. وهناك ثلاثة أبعاد منها تدور حول أبعاد التناغم بين الجماعات المستقلة في منطقة معينة:

1- التناغم في الاستجابات (أو غياب السلوك الممزق).

2- القابلية لإقامة التبادل (أو درجة لعب الجماعات أدوارا متشابهة في دول مختلفة).

3- القابلية للتنبؤ (عبر اطراد أنماط السلوك).

وتتعلق خمسة أبعاد أخرى بالتوزيع وتنظيم التبادل:

1- تعدد الفواعل.

2- التوافق في الترتيبات الحاسمة.

3- توازن التبادلات بين الوحدات.

4- الأرباح المشتركة.

5- تنمية الاتصالات المترافقة مع التبادلات.

وبقيت ستة أبعاد هي مؤشرات حول قيمة التبادلات وهي كالتالي:

1- تكرار التبادلات.

2- السرعة (كوظيفة حجم الشعب).

3- الأمانة (في الاتصالات).

4- إحداث الأثر.

5- التوازن الأولي (التوازن المتعدد الاتجاهات).

6- توزيع الاستجابة (مرة أخرى التوازن المتعدد الاتجاهات).

يتضح مما سبق أن الافتراض الأساسي لهذه الدراسة هو التشابه بين الدول المشجعة على تنمية الاتصالات، والروابط الاتصالية بين المجتمعات. وبالرغم من إقامة التمييز بين التكامل بهذا المعنى العام والتكامل السياسي، والذي اهتم به الوظيفيون الجدد، فإن فئات كارل دويتش لم تكن معبرة عن أبعادها، برغم من أنها قبلت دون انتقاد كشروط مؤيدة لإنجاز الهدف السياسي. فقد أضاف هاس وزملاؤه فئات أخرى مستنبطة من مفهوم الوظيفية الجديدة للعملية الديناميكية المؤدية إلى توحيد الوظائف الاقتصادية للجماعة. ويفترض مقدما تحليل هاس Haas أن الوحدات المتكاملة تكون متقدمة صناعيا ومتعددة الديمقراطيات. ومن جهته، يرى إتزيوني Etzioni في دراسته أن هناك تمييزا بين النسبيات Relativities (والتي يحددها بالخاصيات التحليلية والنظام) والفرد (الخاصيات البنائية). فالخاصيات التحليلية هي توزيع خاصيات الوحدة، خواصها المتغايرة، تفاوت في الغنى، التباين في الأصول الإثنية، التشابه في التقاليد الثقافية، اللغة والدين. خاصيات النظام هي عناصر الاعتماد المتبادل في كل أنواع التبادلات والاتصالات. وتتضمن الخاصيات الفردية درجة التكامل الداخلي للوحدة العضو، ودرجة السيطرة الحكومية على أدوات العنف، وكيف يتجاوب مركز صناعة القرار الوطني مع الجماعات المختلفة داخل الشعب، وطبيعة شرعية الوحدة.[1]

(1) Enst B. Haas, «The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," *International Organization* 24 (Autumn 1970): 99-102.

المقارنة بين المقاربة الاتصالية والوظيفية الجديدة

كلا المقاربتين يشتركان في تعهد عدد معين من المتغيرات المستقلة المعتبرة بشكل بارز وهي المعاملات التجارية والربح أو الخسارة المرافقة لها من طرف الأطراف؛ والاتصالات اللفظية والرمزية بين النخب الرئيسية؛ والتوقعات المشتركة للنخب؛ والاستجابة المشتركة بين النخب؛ والمؤسسات المناسبة لتحمل عبء المعاملات والاتصالات. لكنهما يختلفان في طريقة معالجة العبء، إذ يعتبر المنظرون في مقاربة الاتصالات كل نماذج المعاملات التجارية متساوية الأهمية وبالتالي تقاس بالمقاييس الإحصائية؛ بينما يرى الوظيفيون الجدد أن الرفاهية مرتبطة بالقضايا الأساسية في السياسة الخارجية والدفاع بالنسبة للأطراف. والعبء مرتبط بالمعاملات التجارية التي تصبح حاسمة في دراسة المهام الإقليمية الأساسية. كذلك يفضل الوظيفيون الجدد ملاحظة أساليب المفاوضة والإستراتيجيات كمعطيات أساسية لهم بدلا من التأكيد على مستوى ونسبة المعاملات التجارية أو تراجع وتدفق الرأي العام. الأكثر من ذلك، يفضلون دراسات حالة للتطور التنظيمي أو تلاشيه بدلا من جمع المعطيات المفضلة من قبل أنصار مقاربة الاتصالات. وفي كلا الحالتين المعطيات والمقاييس تحدد بواسطة المسلمات النظرية الأولية. إذن هناك مفاهيم تنظيمية أساسية للبيانات كالإشارات الإستجابية Responsiveness والانتشار. إلا أن قوة نظرية الاتصالات تكمن في عموميتها وخاصيتها النظمية. أما قوة النظرية الوظيفية الجديدة فهي تكمن في شدة التحامها Closeness بالأطراف.

لكن يلاحظ أن النظرية الاتصالية والوظيفية الجديدة لم يظهرا براعة فائقة في التنبؤ الإيجابي خارج أوربا الغربية فيما يتعلق بالتكامل الدولي. الأكثر من

ذلك، لم يستطع أنصارهما المقارنة أو الإضافة خلال صياغة المستويات المختلفة من التجريد النظري. كذلك مرونة البديهيات التي بنوها لم تساعد في حل المشاكل. وما هو واضح وبيّن في المستوى الوطني أصبح قريبا من المسلمة، ومن التأكيد في السياق الإقليمي الذي تبحث الوظيفية الجديدة على تطبيقه.

كلا النظريتين يُتهمان بإهمال "السياسة العليا High Politics" خاصة في إخفاء مثل هذه المسائل المهمة كالقوة الدولية والهيبة، الحرب والسلام، التسلح والتحالفات تحت المسميات الدنيا كالتفاعلات، وتوسع الوظيفة أو الحد الأقصى من الرفاهية. فالثقة في السياسة الدولية والسلطة العليا على الاتحادات الإقليمية التي يشار إليها في بعض الأحيان بالسياسة العليا لا تكون معالجة أو مكيفة من قبل أي نظرية منهما. فهؤلاء الذين يؤكدون على النوعيات الأحادية للسياسة العليا يوفرون أهمية أساسية مؤهلة لكلا النظريتين بدون تطور في ذات النظرية. إنهم يعتقدون أن كل القرارات السياسية هي إما مهمة أو روتينية، وأن بحث هذه الاقتراحات في ربط النشاط السياسي بالأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية يكون خاطئا من خلال افتراض أن السلوك الإنساني في كلا المجالين هو متطابق. إذ ترى الوظيفية الجديدة أن وجود دوافع خاصة للسياسة العليا يمكن أن تكتشف بواسطة دراسة إدراكات الأطراف عندما يتفاعلون مع الضغوط الخارجية والتهديدات أو عندما يربطون (أو يفشلون في الربط) الطموحات الإقليمية مع صناعة القرار الإقليمية. سواء كانت السياسة أكثر أهمية من الاقتصاد أم لا فإنها مسألة إمبريقية وليست منقسمة إلى قسمين بواسطة الطبيعة. في حين ترى نظرية الاتصالات أن قوة السياسة العليا سوف تطرح عندما تكون الأحداث معاكسة بحدة لظاهرة الاعتماد المتبادل.[1]

(1) Ernst B. Haas, 628-30.

خامسا: مقاربة المعاملات التجارية
TRANSACTIONALISM APPROACH

يؤكد أنصار مقاربة المعاملات التجارية Transactionalist Approach على دور المعاملات التجارية بين الناس كمؤشر لاتجاهاتهم نحو بعضهم البعض وكمولد للاعتماد المتبادل داخل الجماعة. وفي مقابل هذه المقاربة هناك المقاربة الوظيفية الجديدة التي تؤكد على وجود مؤسسات فوق قومية التي تجعل قوة صناعة القرار تنبثق من تقارب المصلحة الذاتية لجماعات مختلفة في المجتمع. فبالرغم من اختلاف المقاربتين في الأسلوب والتأكيد (تركز الوظيفية الجديدة كثيرا على أساليب المفاوضة للنخبة وإستراتيجيتها، ومقاربة المعاملات التجارية تركز على مستوى ونسبة المبادلات أو انحسار وتدفق الرأي العام)، فإن كلاهما يتفقان حول العناصر الكبرى.

إذن تبحث مقاربة المعاملات التجارية في تثبيت الخصائص المميزة في التنظيم والاعتماد المتبادل للجماعة ضمن التجمع العشوائي للأفراد، وتبحث في الشروط الضرورية المعززة والمحققة لمعنى الجماعة ضمن الشعب المفترض في المنطقة. وأكبر نصير لهذه المقاربة هو كارل دويتش Karl Deutsch الذي بدأ بدراسة ديناميكيات القومية ودور الاتصال الاجتماعي في ذلك الوحدة الوطنية والإجماع، وسنوات قليلة بعد دويتش تشكل فريق من علماء السياسة والتاريخ لدراسة تكون الجماعات التكاملية، أو عدم تكاملها؛ من خلال عشر حالات تاريخية، بدءا من تكامل إنجلترا في القرون الوسطى إلى انتهاء النمسا-المجرية في القرن العشرين. وكان غرض الدراسة الأخيرة البرهنة على ما إذا 'الجماعة الأطلسية Atlantic Community' كانت في منطقة غير ناضجة أما لا. وفي هذا الصدد، يفترض كارل دويتش Karl Deutsch وفريقه أن العمليات التكاملية في المستوى ما فوق قومي أو المستوى الإقليمي هي مناظرة لأنشطة بناء الجماعة على المستوى الوطني أو حتى المستوى المحلي؛ وأن الاستجابة المشتركة الضرورية للجماعة التكاملية هي لإيجاد كيان بواسطة المعاملات التجارية بين الأعضاء في النظام. بمعنى آخر، ترى مقاربة المعاملات التجارية أن المتغيرات الأساسية للتكامل يمكن تُستوحى من جهود بناء الجماعة في الماضي،

وأنه بواسطة قياس التغيرات في الكثافة ومنظور المعاملات التجارية بين جماعة الفواعل يمكن تقييم نمو معنى الجماعة في المنطقة المفترضة.

فوفقا لنظرة المعاملات التجارية فإن التكامل هو وضعية أو حالة Condition في شعوب منطقة ما (كنتيجة لتبادلاتهم مع بعضهم البعض) تحقق معنى الجماعة، وعندئذ يتفقون على أن المشاكل المشتركة يجب أن تحل بدون اللجوء إلى العنف. ونتيجة لذلك يؤيد أعضاء الجماعة خلق المؤسسات والإجراءات التي تضمن التغيير السلمي. من ناحية أخرى، لا يفترض كارل دويتشKarl Deutsch أن المرحلة النهائية للتكامل تكون بالضرورة الوصول إلى الدولة فوق قومية الموحدة. ولذلك ميز على وجه التحديد بين 'الجماعة الأمنية المندمجة Amalgamated Security Community' التي ترأس فيها حكومة مشتركة وحدتان مستقلتان أو أكثر في شكل وحدة كبيرة واحدة؛ و'الجماعة الأمنية المتعددة Pluralistic Security Community' التي يكون فيها التغيير السلمي مضمونا ومؤسساتيا في بعض المظاهر مع إبقاء الحكومات فرادى على استقلالهم. فقد ذكر كارل دويتش Karl Deutsch الولايات المتحدة الأميركية كنموذج حديث للجماعة الأمنية المندمجة، وعلاقات الولايات المتحدة الكندية كجماعة أمنية متعددة نموذجية.

ففي منظور مقاربة المعاملات التجارية Transactionalist View، لا توجد الجماعة ما لم يكن أعضاؤها في حالة اعتماد متبادل؛ ويثبت مثل هذا الاعتماد المتبادل فقط بواسطة شبكة مشتركة من المعاملات التجارية. والمعاملات التجارية وحدها لا تضمن وجود الجماعة، وعندما تستطيع الاتصالات في بعض الأحيان زيادة التوتر فإنه يكون التأكيد على القيم المباعدة والتوقعات بدلا من الإظهار الضمني للقيم والمصالح المتطابقة. لذلك بالطبع لابد من مستوى من المعاملات التجارية أن يرافق بواسطة تطور الاستجابة المشتركة؛ في إطار معنى أن المطالب المترابطة عبر النظام يجب أن تتلقى استجابة مناسبة ضمن فترة زمنية مقبولة.

فالنظام سيكون قادرا على إنتاج الاستجابة المناسبة فقط إذا الرقابة فوق قومية هي قادرة على انتقاء المطالب المهمة، وتركيبها مع المعلومات حول الاستجابة الماضية والموارد المتاحة، وإنتاج الاستجابات التي تقوي التكامل بواسطة إشباع المطالب قدر الإمكان. ومادامت المطالب المطروحة أمام النظام ستزداد عادة إذا تبين أن هناك عمل على إشباعها، فإن الأمر الحاسم هو أن المؤسسات المراقبة للنظام تزيد من قدرة صناعة قرارها لتبقى مساوية أو أعلى لتحتل مكانا أرفع على المطالب. والفشل في ذلك، سيؤدي إلى عدم التكامل كما كان في حالة القانون البريطاني في ايرلندا في القرن التاسع عشر.

فإذا استمرت قدرات النظام في تحقيق توازن المطالب المطروحة عليه، فإن أنصار مقاربة المعاملات التجارية يرون أنه بزيادة كثافة الاتصالات سيتطور معنى الجماعة. ولذلك يدعو أنصار مقاربة المعاملات التجارية إلى استخدام تدفقات المعاملات التجارية بين الأطراف في منطقة ما كمؤشر للاعتماد المتبادل (صلة وثيقة مشتركة) داخل تلك المنطقة. ولذلك يمكن أن تفسر الزيادة في المعاملات التجارية كنتيجة لعملية التعلم أين الأطراف المنخرطة تصبح معتادة على استخدام الإجراءات المشتركة الجديدة لصناعة المطالب وتحديد الخلافات، وتطوير معرفة مشتركة بحوافز معينة ورموز داخل المنطقة. بهذه الطريقة تنبثق بنية مشتركة من القيم كنتيجة لتدفق المعاملات التجارية تخلف ما سماه بول تايلور Paul Taylor 'الجماعة السوسيو-سيكولوجية Socio-Psychological'.

المنهجية المطبقة من قبل أنصار مقاربة المعاملات التجارية قادتهم إلى تحديد نمطين من المعاملات التجارية المتميزة بانبثاق جماعات إقليمية، تسمى بالمستوى العالي من المعاملات التجارية داخل المنطقة في خضم مجموعة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية والسياسية، والنمط الثاني هو زيادة التباعد بين حجم المعاملات التجارية داخل الجماعة المفترضة والمعاملات التجارية بين هذه المنطقة والعالم الخارجي. ولذلك يمكن لتدفق المعاملات التجارية المبينة بالرسم البياني أن تحدد درجة الاعتماد المتبادل الماثل في المنطقة، وما إذا الأطراف الموجودون في

المنطقة يصبحون أكثر اعتمادا على بعضهم البعض من اعتمادهم على الأطراف الخارجية.[1]

الصعوبة الكبيرة في تحليل تدفق المعاملات التجارية تكمن في تحديد أي المعاملات التجارية هي أكثر أهمية في تطوير صلات مترابطة وتماسك داخل المنطقة. فغالبا ما يكون هناك ضغوط عابرة أو تباعدات بين نماذج مختلفة من تدفق التبادلات التجارية؛ ولذلك دراسة العلاقات الأنجلو-الأميركية خلال فترة 1890-1954 أوضحت أن الكثافة النسبية للمعاملات الاقتصادية بين الدولتين بدأت تقل أهميتها مع مرور الوقت، ومازالت هناك زيادة محتشمة في التشاور السياسي والعسكري. هذا النوع من الضغط العابر أو التباعد في تدفق المعاملات التجارية يمكن أن يستخدم في بيان نقاط الضعف في التماسك، لكن هناك صعوبة في إجراء المقارنات ما لم يكن هناك إثبات لأهمية النماذج المختلفة للمعاملات التجارية في تقوية التماسك الجهوي.

ففي أحد الدراسات في تكامل أوربا الغربية، ربط كارل دويتش Karl Deutsch وزملاؤه تدفق المعاملات التجارية عبر الحدود الوطنية (مثل التجارة، البريد، الاتصالات الهاتفية، البعثات الدراسية للطلبة، وحركات السياحة) بمسح اتجاهات الجمهور والنخبة من خلال المقابلات، استفتاءات الرأي وصدور الجرائد. وقد استنتج كارل دويتش Karl Deutsch أن التكامل الأوربي كان بطيئا خلال فترة منتصف الخمسينيات من القرن العشرين وخلال عام 1958 وصل إلى مرحلة مستقرة نسبيا؛ وبعدئذ لم تكن الزيادة في المعاملات التجارية أكبر مما كان متوقعا من الاحتمال العشوائي والزيادة في الازدهار في الدول المعنية. كما استنتج كارل دويتش Karl Deutsch أن الدول الأوربية سوف لا تتكامل في المستقبل المنظور، مادام أن التطور المذهل في المعاهدات الأوربية الرسمية والمؤسسات خلال فترة منتصف الخمسينيات من القرن العشرين لم يربط

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 243-45

بأي تكامل عميق مرافق للسلوك المشترك. وتشير الدراسات الحديثة في المعاملات التجارية والاتجاهات أنه عندما تعزز المعاملات التجارية ذات العلاقة الوثيقة بالتكامل، فإن الاستجابة المشتركة تكون إما متأثرة بالتغيرات في تدفق المعاملات التجارية أو تضعف مع الوقت.

وهناك مقاربة أخرى تبناها رونولد إنجلاهارت Ronald Inglehart، الذي درس الرأي العام في أوربا الغربية؛ قادته إلى التساؤل حول تركيز دويتشKarl Deutsch على بنية التكامل (الزيادة في التجارة، السفر، البريد، البعثات الدراسية للطلبة، وما إلى ذلك) بدلا من التركيز على التغيرات في اتجاه الجماعات محل الاهتمام. يرى رونولد إنجلاهارتRonald Inglehart أن العامل الحاسم ليس القيام بالمعاملات التجارية، وإنما الاتجاه الذي ينطوي وراءها، وكذلك بحث رونولد إنجلاهارت Ronald Inglehart قاده إلى الاستنتاج أن الحجم المحدود لإعادة توجيه الاتجاه من أجل التكامل الأوربي أخذ مكانا خلال عام 1958.

إضافة إلى ذلك وفّر دونالد بيشالا Donald Puchala بعض التأييد لفكرة رونولد إنجلاهارت Ronald Inglehart القاضية بأن التكامل الأوربي قد استمر منذ عام 1958، وأن تشاؤم دويتش Karl Deutsch هو غير مبرر. فقد أعطى أهمية لملاحظة أن مؤشرات تدفق المعاملات التجارية هي محدودة في توفير معطيات كمية، وتستثني العديد من المعاملات التجارية التي لا تحسب كميا بسهولة، مثل التشاور السياسي الرسمي والتنسيق الذي يجرى بين الحكومات الوطنية. الأكثر من ذلك؛ تدفق المعاملات التجارية نفسها تعكس التكامل بدلا من أن تسببه، ولذلك تستعمل لتوجيه تقدم التكامل في المجالات المختلفة؛ وليست مقصورة على التنبؤ بالسلوك النسقي في المستقبل. وبناء على ذلك فإن نتائج دونالد بيشالا Donald Puchala تشير إلى أن منذ تكوين المجموعة الاقتصادية الأوربية في عام 1958ظهر التقارب في الاتجاهات في مقابل ظهور

محتشم ومتواصل في المعاملات التجارية، وأن التكامل الأوربي لم يركد كما ادعى دويتش.

من ناحية أخرى، أحد النقائص الرئيسية في مقاربة المعاملات التجارية هو أن المظهر الآخر لعملية التكامل الإقليمي هو نمو إجراءات صناعة القرار فوق قومية الخاصة بحل النزاع. ومادام هذا النزاع ثابت فهو وظيفة للدبلوماسية العالية، وهناك مشاكل هائلة في الاستنباط المناسب للمؤشرات. حتى في حالة وجود معلومات مناسبة حول المنظمات الجهوية كمؤشر لنمو قدرة المؤسسات فوق قومية، فإن هناك صعوبة في وزن المعاملات التجارية الفردية من أجل الإشارة إلى علاقاتها المهمة. فمثلا العضوية في المجموعة الاقتصادية الأوربية هي أكثر أهمية من العضوية في اتحاد أوربا الغربية، لكن ما حجم هذه الأهمية؟

لذلك تستخدم مقاربة المعاملات التجارية The Transactionalist Approach في وصف المناطق المحتملة كحالات مناسبة للمعالجة التكاملية، ويمكن أن يكون من الأحسن استخدامها في الإشارة إلى العلاقات الإرتباطية بين التغييرات في النماذج المختلفة لتدفق المعاملات التجارية مثل الزيادة في تشكل الجماعة السابقة عن الزيادة في المؤسساتية Institutionalization. ويمكن أن تظهر هذه العلاقات الإرتباطية أنماطا من الأولوية في عملية التكامل، لكن من المشكوك فيه أن العلاقات السببية يمكن أن توضح بواسطة مقاربة المعاملات التجارية. فالتكامل السياسي لا يحدد بواسطة تدفق المعاملات التجارية ولكن شبكة الاعتماد المتبادل هي التي تخلق بيئة التي يجب أن يتفاعل فيها رجال الدولة.

ومع ذلك تنبهنا مقاربة المعاملات التجارية Transactionalism إلى أننا لا نستطيع أن نصنع الشيء من غير المواد الضرورية لصنعه، وأن التكامل الإقليمي لابد أن يتضمن العدد الضروري من العناصر إذا العلاقات الوثيقة المشتركة كانت مرافقة باستجابة مشتركة.[1]

(1) Michael Hodges, Ibid. pp. 247-49.

قائمة المراجع

1- قائمة المرجع العربية

1. تيماشيف، نيكولا. **نظرية علم الاجتماع**. ترجم من طرف محمود عودة وآخرون. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1997.
2. جلبي، علي عبد الرزاق. **الاتجاهات السياسية في نظرية علم الاجتماع**، دار المعرفة الجامعية، د. م.، 1999.
3. جلبي، علي عبد الرزاق؛ السيد، عبد العاطي؛ ومحمد جابر، سامية. **علم الاجتماع**. دار المعرفة الجامعية، د.م.، 1998.
4. جوفر، روبرت و أليستار، إدواردز. **المعجم الحديث للتحليل السياسي**. ترجم من طرف سمير عبد الرحيم الجلبي، الطبعة الأولى. بيروت: الدار العربية للموسوعات، 1999.
5. دورتي ، جيمس و بالستغراف، روبرت. **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية**، ترجم من طرف وليد عبد الحي . بيروت: كاظمة للنشر والتوزيع والمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1985.
6. شبكشي، علي حسين. **العولمة نظرية بلا منظر**. القاهرة: مطابع الشركة بمدينة السادس من أكتوبر، 2000.
7. شتا، السيد علي. **نظرية علم الاجتماع**. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1993.
8. عبد الحي، وليد. **تحول المسلمات في العلاقات** الدولية. الجزائر: مؤسسة الشروق للإعلام والنشر، 1994.
9. عمر، معن خليل. **نقد الفكر الاجتماعي المعاصر: دراسة تحليلية ونقدية**. بيروت: دار الآفاق الجديدة، 1991.

10. كليز، ريتشارد؛ تومبسون، مايكل؛ و ويلدفسكي، أرون. **نظرية الثقافة**. ترجم من طرف علي سيد الصاوي، مر. وتق. الفاروق زكي يونس. الكويت: مطابع الرسالة، 1997.

2- قائمة المراجع الأجنبية:

1. Aron, raymond. *Paix et Guerre Entre Les Nations*. France:calaun-levy,1962.
2. Barber, james & Michael, smith. *The Nature Of Foreign Policy*.Great Britqin:holmes Mc Dougall perth,1974.
3. Bottomore, T.B. *Elites & Society*.London:C.Awatts&co LTD,1964.
4. Charles, O. Lerege jr & Abdul, A Said. *Comcept Of International Politics*. U.S: prentice-hall,inc,1963.
5. Clark, Ian. " Globalization and The Post-Cold War Order." in *The Globalization of World Politicsm : An Introduction to International Relations*, pp. 634-48. edited by John Baylis and Steve Smith, 2th ed. New York : Oxford University Press Inc., 2001.
6. Collard, Danial. *Les Relations International De 1945 Anos Jours*. Paris: imprimeries Maurey,1993.
7. Gamal, Barakeat. *Dictionary Diplomatic Terminology* . Beirut : Librairie Du Liban, 1996.
8. Hans Joackim, Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle For Power And Peace*. 4th. Ed. New York: Alfred A Knof, 1978.
9. Hain, shaked & Itamar, Rabinovich. *The Middle East & United States*.U.S: transaction Inc, 1980.
10. Harrison, Reginald J. *Europe in Question : Theories of Regional International Integration*. 2 ed. London : George Allen & Unwin Ltd Ruskin House, 1975.
11. Hassan, Abdallah. *A Dictionary Of International Relations And Conference Terminology*. Beirut: Librairie Du Liban,1994.
12. Hodges, Michael. « Integration Theory.» in *Approaches an Theory In International Relations*, edited by Trevor Taylor.London: Lowgman Group Limited, 1978.
13. Jack, Plano roy Olton. *The International Relations Dictionary*. New York: Hot, rinehart and winston, Inc, 1969.
14. Jackson, Robert H. *Quasi States: Sovereignty, International Relations & The Third World* .Great Britain: Cambridge university press, 1993.
15. James, N. Rosenau. *The National interest*. In: James Barker and Miechel Smith. Great Britain: holmes Mc2Dougll, 1970.
16. John, W. Burtor. "World Society." In: *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
17. Justin G., Longenecker. *Principles Of Management And Organizational Behavior*. 3th ed. U.S.A: Charles E. Merrill Publishing Company , 1973.
18. Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. "International Interdependence and Integration." In *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, 2d. ed New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
19. Larche, Jr. &A., Said. *Concepts of International Politecs*. U.S: printice, hall. Inc, 1963.

20. Lee Cameron, Mc Donald. *Western political theory*. New York: Harcourt, brace&World ,Inc,1968.
21. L eonard, L . Larry. *Elements of Americans Foreign policy*. New York: Mc graw_hill book compny, Inc 1953.
22. Magdi, Wahba. *A Dictionary Of Modern Political Idiom* .Beirut : Librairie Du Liban, 1997.
23. Michael, Smith; Richard, Little; & Michael, Shackleton. *Perspectives On World Politics*. London: croom helm, 1981.
24. Neack, Laura; Hey Jeanne A. K.; & Haney Patrick J. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976.
25. Nuechterlein, Donald E. *America Recommitted United States , International Interests In A Restructured World* .Kentucky:the: university press , 1991.
26. Ole, R. Holsti. "Theories of Crisis Decision Making." In: *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, pp. 304-42. edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
27. Palmer, Michael A. *Guardians Of The Golf* .New York: Maxwell macmillon internationl,1992 .
28. Papp, Daniel S. *Contemporary International Relations*. New York: Mac ,illam college publishing company, 1994.
29. Paul, R. Viotti & Mark, V. Kauppi. *International, Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism.*_ 2th ed. New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
30. Robert, Gilpin. "War And Changing In World Politics." In: *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, pp. 142-53.-383. edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
31. Robert, H. Jackson. *Quasi-states : Sovereignty, International* **Relations and The third World.** Great Britain: Gambridge university press : 1993.
32. Robert, O. Keohane. "Theory of World Politics Structural Realism and Beyond." In: *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, pp. 186-227. edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
33. Robert, O. Keohane & Joseph, S. Nye. "International Interdependence and Integration." *In International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, pp. 384-400. edited by Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi, New York: Mac Millan Publishing Company, 1993.
34. Rubenberg, Cheryl A. *Israel And The American National iIterest_*. Chicago: university of Illinois press, 1986.
35. Sabine, George H. *A History Of Political Theory*. London: George harrap co LTD, 1984.
36. Saunders, Harold H .*The Arab- Israeli Peace Process In A Global Perspective*. New York: affiliated- west press LTD. 1992.
37. Scholte, Jan Aart. « The Globalization of World Politics.» in *The Globalization of World Politicism : An Introduction to International*

Relations, pp. 13-32. edited by John Baylis and Steve Smith, 2th ed. New York : Oxford University Press Inc., 2001.
38. Scholte, Jan Aart. «Global Trade And Finance.» in *The Globalization of World Politicsm : An Introduction to International Relations*, pp. 519-39. edited by John Baylis and Steve Smith, 2th ed. New York : Oxford University Press Inc., 2001.
39. Seyom, Brown. *International Relations in a Changing Global System: Theory of the World Policy2th ed.* USA: West-View Press, 1996.
40. Turabian, L. Kate. *A Manual for Writers : of Term Papers, Theses, and Dissertations.* 4th ed. Chicago: The University of Chicago Press. 1973.
41. Vladimir, Sojack. *International Relations in our times.* Praha: statni pedagojicke , Without Note The Publisher Or The State Or The Date Of Publication.
42. Walker, R. B, J . *Inside - Outside: International Relations As Political Theory* .Great Britain : Qthenaeum press LTD, 1993.
43. Woods, Ngaire. «International Political Economy in an Age of Globalism.» in *The Globalization of World Politicsm : An Introduction to International Relations*, pp.277-289. edited by John Baylis and Steve Smith, 2th ed. New York : Oxford University Press Inc., 2001.
44. Zaki, Badawi. D. R. A . *A Dictionary Of The Social Sciences*. Beirut: riad solh square, 1993.

3- قائمة الدوريات:

1. الأطرش، محمد. "العرب والعولمة: ما العمل؟." **المستقبل العربي** 229 (مارس 1998).
2. عبيد، نايف علي. "العولمة والعرب." **المستقبل العربي** 221 (جويلية 1997).

3. Birch, A. H. «Approaches to The Study of Federalism.» *Political Stadies*, Vol. XIV, No. 1 (1966). P. 15.
4. Haas, Enst B. «The Study of Regional Integration : Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing." *International Organization* 24 (Autumn 1970): 607-45.
5. Nye, J. S. «Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model.» *International Organization* 24 (Autumn 1970): 796-835.
6. Taylor, Paul. "The Functionalist Approach to The Problem of International Order: A Defence." *Politics Studies*, XVI (March 1968).

أنجز طبعه على مطابع
ديوان المطبوعات الجامعية
الساحة المركزية - بن عكنون
الجزائر